

LA CLAUSE

de la Nation la plus favorisée

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Ès-sciences économiques et politiques

Présentée et soutenue le 7 Juin 1921 à 4 heures 1/2

PAR

Armenag SALMASLIAN

Président : M. TRUCHY, Professeur

Suffragants { *MM. WEISS, Professeur*
HITIER, Chargé de cours



PARIS

EMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

11, Rue Victor-Cousin, 11

1921

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

LA CLAUSE

de la Nation la plus favorisée

THÈSE POUR LE DOCTORAT

És-sciences économiques et politiques

Présentée et soutenue le 7 Juin 1921 à 4 heures 1/2

PAR

Armenag SALMASLIAN



Président : M. TRUCHY, Professeur
Suffragants { *MM. WEISS, Professeur*
HITIER, Chargé de cours



PARIS
EMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, Rue Victor-Cousin, 11

1921

*A l'Arménie militante et souffrante,
ces quelques pages que j'aurais
aimé pouvoir dédier à ma patrie
triomphante et enfin libérée !*

INTRODUCTION

La clause de la nation la plus favorisée est une formule insérée dans presque toutes les conventions commerciales, en vertu de laquelle chacun des deux Etats contractants prend l'engagement d'octroyer à l'autre, immédiatement et sans discussion préalable, le bénéfice de tout privilège, toute immunité, toute faveur en ce qui concerne le commerce et la navigation, qu'il a accordé ou qu'il accordera par la suite à une tierce puissance. Ainsi la nation A, l'assurée, qui aurait obtenu de la nation B, la concédante, le traitement de la nation la plus favorisée, serait par cela même en droit de réclamer le bénéfice d'avantages que la nation B avait depuis accordés à la nation C, la favorisée. La clause est ainsi une assurance absolue.

L'objectif principal de la clause est d'obtenir un traitement sinon plus avantageux au moins égal à celui reconnu au profit des autres Etats et par là de

pouvoir lutter sur le marché de son co-contractant avec les autres nations rivales. En effet, avec le développement du commerce international et de l'industrie, la concurrence entre les nations est devenue de plus en plus âpre. Dans la production des diverses nations, les inégalités du coût de revient étant très sensibles, il suffit le plus souvent d'une petite différence de traitement, d'une légère diminution des droits pour que l'infériorité de l'une soit accentuée au profit de l'autre et que la concurrence devienne impossible. La perte d'un seul débouché étranger peut amener la ruine de toute une branche d'industrie.

C'est justement pour obtenir des conditions les plus avantageuses, chaque nation se sentant l'impérieuse nécessité de ne point être placée sur le marché étranger, dans une posture défavorable vis-à-vis des autres nations, que les Etats ont dû recourir à l'usage de la clause de la nation la plus favorisée. La clause a paru le procédé le plus efficace pour opérer la délicate conciliation des intérêts des parties signataires avec ceux des tierces nations.

La clause est donc dirigée contre les périlleux effets des variations soudaines des tarifs douaniers établissant des droits différentiels, auxquels la clause est implacablement hostile. L'esprit même de la clause est de préserver chacun des contractants contre une situation privilégiée à une tierce nation et de les mettre à l'abri de l'inégalité où les réduiraient des

concessions ultérieures à des Etats concurrents, troublant ainsi les conditions de la concurrence internationale. Ce qu'on veut se procurer au moyen de la clause, c'est l'égalité du traitement avec tous les concurrents; la nécessité d'un traitement égalitaire pour tous. C'est une mesure de précaution. Elle empêche une nation de réserver le bénéfice exclusif des faveurs à un seul pays. En traçant l'évolution de la clause nous verrons que sa mission essentielle était plutôt d'abolir que de créer des inégalités; sa fonction n'est pas tant de procurer des avantages que s'assurer contre l'inégalité. Ainsi le mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée aboutit à une sorte d'harmonie, de nivellement dans la manière dont les nations se traitent entre elles.

Si on analyse la nature juridique de la clause, on y trouve tous les caractères d'un contrat aléatoire. Dans les contrats commutatifs l'étendue des prestations que se doivent les parties est immédiatement certaine, et chacun peut apprécier immédiatement le bénéfice ou la perte que lui cause le contrat (art. 1104 du C. Civ.). Au contraire dans la stipulation du traitement de la nation la plus favorisée, la prestation due par l'une des parties dépend d'un événement incertain et qui rend impossible cette évaluation jusqu'à sa réalisation. En effet, par la conclusion d'un traité contenant la clause, l'objet de l'obligation est indéterminé et indéterminable. Le concédant et l'as-

suré ignorent totalement quel sera le plus favorisé, quand et comment il le sera. La chance de gain ou de perte pour chacune des parties, peut être beaucoup, peut être peu ou même rien. Chacun risque comme dans une opération de spéculation. Il n'est pas étonnant alors si certains pays, pour ne pas se lier les mains d'avance par une clause vague et générale dont il est impossible de mesurer la portée éventuelle, l'ont adoptée avec beaucoup d'hésitations et même avec des réserves et des correctifs.

Dans l'habitude internationale, la clause de la nation la plus favorisée est ordinairement accordée par des traités de commerce. Elle peut cependant être aussi bien établie par un acte administratif ou diplomatique ou par la volonté du législateur. Ainsi la loi de 1882 sur le régime douanier porte : « A partir de la promulgation de la présente loi, les marchandises d'origine anglaise ou de manufacture anglaise seront soumises, à leur entrée en France, au même traitement que celles des nations les plus favorisées. » La loi du 10 fév. 1891 disposait en ce sens dans les termes suivants : « A partir de la promulgation de la présente loi, et jusqu'au 1^{er} fév. 1892 les sujets, les navires et les marchandises de la Grèce jouiront en France sous condition de réciprocité, du traitement de la nation la plus favorisée. »

Qu'elle soit concédée par voie autonome ou par une convention, on aboutit au même résultat. Le co-

contractant a le même droit de réclamer le bénéfice des faveurs accordées à une tierce nation. Seulement, la clause octroyée par un traité a une durée déterminée ordinairement dix ans, tandis que accordée par un acte législatif unilatéral et gracieux, elle est susceptible de révocation. Dans ce cas, le bénéfice de la clause est subordonné à la merci du législateur étranger.

Il serait absurde de chercher une formule générale servant de modèle unique à la rédaction de la clause dans les traités. La rédaction variera certainement suivant la forme et les modalités de la clause. Souvent, elle revêt, le caractère simple rédigée sous la forme inconditionnelle ou unilatérale; parfois plus compliqué lorsqu'il s'agit de la clause de réciprocité et parfois avec des descriptions plus détaillées dans le système de spécialisation.

La rédaction de la clause aura encore d'autres particularités avec l'adoption de nombreuses restrictions et limitations apportées à sa portée générale. La clause du traitement national sera formelle et distincte de la stipulation de la clause proprement dite et qui recevra une rédaction spéciale. A chaque cas particulier de la clause correspond une rédaction spéciale.

Dans les anciens traités la clause visait particulièrement la condition juridique des personnes. Elle se manifestait en droits d'établir dans le pays, d'acquérir des propriétés, d'avoir des juridictions spéciales pour le jugement de leurs ressortissants par leurs

propres magistrats. Toutes ces faveurs faisaient l'objet des Capitulations que les puissances occidentales obtenaient dans les pays d'Orient et d'Afrique.

Mais dans la plupart des traités que nous avons cités dans notre ouvrage, la clause de la nation la plus favorisée porte en général sur les bénéfices des produits matériels. C'est la conséquence même du développement du commerce mondial, de l'industrie, de la marine et de l'organisation des douanes. C'est dans les tarifs de douane, importation, exportation, transit, réexportation, emmagasinage, etc., que la clause a trouvé son application la plus importante. Mais il n'y a aucune raison pour limiter la clause exclusivement aux relations douanières. Au contraire, son champ d'application est très étendu.

Elle s'étend également à la libre navigation, au cabotage, aux franchises, immunités quelconques des agents diplomatiques ou consulaires concernant leur établissement et l'exercice de leurs fonctions.

On peut encore en faire bénéficier la protection des brevets d'invention, des marques de fabriques, la propriété artistique et littéraire. Mais la clause insérée dans un traité n'autorise pas les tiers bénéficiaires à réclamer l'application des conventions passées avec les puissances étrangères sur quelque objet rentrant dans la protection de la propriété industrielle. Dans ce cas, il faut une stipulation expresse. Le premier exemple de convention littéraire et artistique renfer-

mant la clause est présenté par la convention franco-belge de 1861 ainsi conçue¹ : « Tout privilège ou avantage qui serait accordé ultérieurement par l'un des deux pays à un autre pays, en matière de propriété d'œuvre de littérature ou d'art, dont la définition a été donnée dans le présent article, sera acquis de plein droit aux citoyens de l'autre pays. »

Enfin tout ce qui entre dans le domaine du commerce international peut être l'objet de la clause. Elle peut s'étendre à toute faveur dont bénéficie ou bénéficiera un Etat tiers ou les nationaux de celui-ci. Le champ d'application de la clause sera déterminé par la nature même de la convention.

La clause de la nation la plus favorisée n'est pas une conception juridique sortie tout équipée du cerveau d'un jurisconsulte ou d'un législateur; elle n'a pas été non plus conçue dans l'esprit d'un diplomate ou d'un économiste. Introduite d'abord timidement sous une forme primitive et particulière, la clause a fait son chemin lentement, sûrement, à travers les âges, et est ainsi devenue une clause de style figurant dans toutes les conventions relatives au commerce et à la navigation.

1. Cité par Bonnet dans sa thèse : *La clause de la Nation la plus favorisée*.

Pour bien saisir la quintessence même de la clause, il faut que nous suivions pas à pas son évolution progressive, depuis ses origines lointaines jusqu'à l'époque contemporaine. C'est ce que nous essayerons de faire dans notre ouvrage.

CHAPITRE PREMIER

Première Période. -- Depuis ses origines lointaines jusqu'en 1776

Il n'est pas aisé de déterminer la date exacte de l'origine de la clause de la nation la plus favorisée. La plupart des auteurs font remonter à la seconde moitié du ^{xvii}e siècle l'apparition de la stipulation ayant tous les caractères et les effets essentiels de la clause moderne. Mais si la formule de la clause ne figurait pas encore dans les traités, l'idée même du principe du traitement de la nation la plus favorisée s'y trouvait déjà bien auparavant.

La clause est née en même temps que le commerce international. Son apparition et son application sont dues à la concurrence des cités et nations antagonistes. On ignore si l'antiquité commerciale l'a jamais connue; toutefois le système de concessions des faveurs a fait

son apparition de bonne heure. En 306 av. J.-C. Carthage concéda à Rome la faculté de pouvoir commercer avec la Sardaigne et l'Afrique.

Mais il faut venir au moyen âge pour trouver les véritables traces de l'usage de la clause. Cavaretta¹ montre l'embryon de la clause dans le traité du 8 nov. 1226, par lequel l'empereur Frédéric II concédait à la ville de Marseille, les privilèges déjà antérieurement accordés aux ressortissants de Pise et Gênes. On découvre particulièrement les premiers indices du principe du traitement de la nation la plus favorisée dans les conventions qui aux XII^e et XIII^e siècles existaient entre les princes arabes et les villes italiennes françaises et espagnoles.

C'était l'époque où la prospérité des républiques italiennes battait son plein. L'Italie devient le centre de gravité du monde commercial. La Méditerranée était devenue un lac vénitien. Les Vénitiens qui, par suite des Croisades, étaient entrés en relations avec les Arabes, en avaient obtenu des privilèges considérables et exclusifs, relatifs à leur commerce, à leurs personnes et à leur sécurité privée. C'est surtout par l'empire byzantin qu'elle s'est fait octroyer des privilèges très étendus. Venise a conclu plusieurs conventions avec les souverains chrétiens de la Petite Arménie (*la Cilicie*).

1. Cavaretta, *La clausola della nazione la piu favorita*.

Pise, Gênes, Ancône, Amalfi, réclamèrent à leur tour pour leurs ressortissants aux princes arabes le traitement égalitaire avec les Vénitiens. Au fur et à mesure que les Arabes accordaient à l'une de ces cités, des privilèges ou des faveurs, toutes les autres s'efforçaient jalousement de se faire octroyer les mêmes conditions avantageuses : le traitement de la cité la plus favorisée.

Les villes espagnoles et provençales entrant à leur tour en relations avec les Arabes, eurent soin de se faire garantir le traitement de la cité privilégiée, pour être toujours sur le pied d'égalité avec celles des cités les plus favorisées. Des chartes particulières sanctionnées par le pouvoir pontifical, furent octroyées ; elles concédaient à leurs titulaires dans les villes d'Orient, d'importants privilèges, des franchises de droits, même des quartiers séparés où s'établissaient exclusivement les occidentaux, et l'autorisation pour ces derniers de se faire rendre la justice au civil et au criminel par leurs propres consuls¹. C'est l'origine même de la pratique des Capitulations avec les pays d'Orient.

Il faut faire cette remarque en passant que plusieurs de ces traités avaient un caractère exclusif, en ce sens qu'ils se préoccupaient uniquement de faire

1. Depping, *Histoire du commerce entre le Levant et l'Europe depuis les Croisades jusqu'à la fondation des colonies d'Amérique*, t. II.

une situation privilégiée à une nation ou à ses ressortissants, tel un traité conclu entre Venise et l'empire latin de Constantinople par lequel aucun sujet d'un pays en guerre avec Venise ne devait pouvoir résider dans l'empire et les Vénitiens devaient jouir seuls de la franchise d'impôt sur le territoire byzantin. Or, il ne peut pas y avoir de traitement de la nation la plus favorisée, lorsque c'est une seule nation qui est la plus favorisée sur le territoire d'un Etat, dans ce cas il s'agit simplement d'un traitement différentiel. Le traitement de la nation la plus favorisée implique nécessairement l'idée d'égalité; c'est traiter plusieurs nations indistinctement sur le même pied. Donc dans les traités où on peut démontrer le fait que des nations, sur le territoire d'une tierce, ont été traitées sur le pied d'égalité, on peut, sans hésitation, affirmer que l'idée du traitement égalitaire a déjà existé. La clause avait pris naissance inconsciemment, sans aucune formule. En suivant, d'ailleurs, l'évolution de la clause, l'histoire nous montre qu'on a dû commencer par le système particulariste, c'est-à-dire celui qui continuellement privilégiait les uns et désavantageait les autres, pour arriver dans la suite à un autre système qui mettait toutes les nations sur un pied d'égalité.

Le principe du traitement de la nation la plus favorisée est assez clairement exprimé dans un traité

conclu le 17 août 1417¹ entre la Grande Bretagne et la Bourgogne. La clause n'y est pas encore expressément formulée, et les nations les plus favorisées (Français, Hollandais, Ecossais) sont nominativement énumérées.

Vers le milieu du xvi^e siècle, les tsars de Moscou octroyèrent des privilèges commerciaux aux étrangers de nationalité anglaise. Les marchands anglais étaient autorisés à faire le commerce dans toute la Russie sans payer aucun droit d'entrée et les contestations entre Russes et Anglais étaient tranchées par le tsar en personne. En 1591, le tsar Boris Godounoff confirma par un nouveau rescrit impérial, le monopole des Anglais. D'autres européens obtinrent également du gouvernement moscovite des privilèges commerciaux. Plus tard Catherine II voulait que tous les étrangers s'occupant de commerce en Russie furent placés dans les conditions égales et légales et elle demandait que ses sujets fussent traités sur le même pied¹.

On trouve l'application du traitement de la nation la plus favorisée en particulier dans les capitulations conclues entre la Porte ottomane et les Puissances occidentales. La première fameuse capitulation remonte à l'année 1535, conclue entre le roi François I^{er}

1. Dumont, *Corps universel diplomatique du Droit des gens ou Recueil de traités depuis Charlemagne*, t. II, P. II, p. 90.

2. De Martens, *Traité du droit international*, t. II.

et le sultan Soliman II. En vertu de cette convention, ainsi qu'en vertu des Capitulations suivantes (les Capitulations avec la France furent renouvelées jusqu'à 16 fois), la France s'est fait accorder des avantages spéciaux et des privilèges considérables. La France supplanta les puissantes Républiques italiennes et recueillit à Constantinople la précieuse succession politique et judiciaire qu'avaient acquise depuis des siècles les Vénitiens et les Génois. Et ainsi elle fut longtemps la nation la plus favorisée, jouissant de faveurs importantes concédées exclusivement à elle¹. Dans les Capitulations, la clause de la nation la plus favorisée est déjà plus nettement exposée; elle est le fond même de toutes les conventions entre la Porte et les nations étrangères. La Capitulation de 1740 est ainsi stipulée : « Comme l'amitié de la Cour de France avec la Sublime Porte est plus ancienne que celle des autres Cours, nous ordonnons, pour qu'il soit traité avec Elle de la manière la plus digne, que les privilèges et les honneurs pratiqués envers les autres nations franques aient aussi lieu à l'égard des sujets de l'Empereur de France. »

Mais la France ne resta pas la seule nation la plus favorisée. Le traitement fut accordé à l'Angleterre, à l'Espagne, au Portugal, aux Pays-Bas leur garantis-

1. Benoit, *Etude sur les Capitulations entre l'Empire ottoman et la France.*

sant les mêmes privilèges, faveurs réservées jusqu'alors à la nation la plus favorisée. Avec les Capitulations la clause prend une très grosse importance. Féroce-ment jalouse les unes des autres, toutes les puissances de cette époque, dans leurs conventions avec la Turquie, ont la constante préoccupation de s'en faire assurer le bénéfice des faveurs, pour ne se trouver jamais en état d'infériorité avec l'une de leurs rivales. La clause apparaît distinctement dans la Capitulation de 1612¹ conclue entre la Porte et les Provinces-Unies : « Toutes les Capitulations de mon empire qui sont accordées à la France et à l'Angleterre, et tout ce qui est écrit et déclaré est aussi accordé à ceux des Pays-Bas... »

L'Angleterre et la France, les pays les plus favorisés sont encore nominativement énumérés dans cette convention.

Avec le développement du commerce et l'extension de la vie économique, la clause de la nation la plus favorisée changeait peu à peu d'aspect. De grandes transformations politiques avaient déjà modifié la carte de l'Europe. Avec la victoire finale des monarques sur les grands vassaux, le triomphe de la Royauté sur le pouvoir spirituel, de grands et puissants Etats monarchiques étaient constitués et organisés. L'idée de l'unité nationale se faisait jour. De nouvelles cir-

1. Dumont, *op. cit.*, t. V, P. II, p. 205.

constances économiques vinrent à transformer les anciennes formes de commerce et d'industrie. Des débouchés nouveaux et immenses s'ouvrirent aux produits manufacturés des nations européennes par l'invention de la boussole, par la découverte des Indes Occidentales, par la découverte d'une nouvelle voie vers les Indes Orientales, par la découverte de Magellan, qui déplacèrent l'axe du commerce international. Le tour du monde a été fait. La sphéricité de la terre était démontrée. Tous ces faits eurent une portée incalculable sur le progrès de l'activité économique de l'Europe. L'influence commerciale passa de la Méditerranée à l'Océan Atlantique. L'Italie perd sa prépondérance dans le commerce maritime au profit du Portugal, l'Espagne, la Hollande, les pays Scandinaves et puis, les villes Hanséatiques, la France et l'Angleterre.

C'est alors que commence la rivalité et la lutte épique entre les nations. Les guerres prennent un caractère nettement commercial. Chaque nation se crut la nation élue qui devait l'emporter sur les autres. La jalousie commerciale acquit l'énergie d'une véritable haine nationale. Les intérêts des Etats étaient considérés opposés les uns aux autres, c'est ce qui a fait dire au philosophe Bacon : « Une nation ne peut s'accroître par rapport aux richesses qu'aux dépens des autres, attendu que ce qu'elle gagne, il faut bien que quelqu'un le perde. » Voltaire a tenu à peu près

le même langage : « Telle est la condition humaine, que souhaiter la grandeur de son pays, c'est souhaiter du mal à son voisin. Il est certain qu'un pays ne peut gagner sans qu'un autre perde. »

Les Etats cherchèrent alors à se paralyser en se frappant d'interdits commerciaux; les douanes apparaissent et sous la poussée des doctrines mercantilistes naît une économie nationale; le commerce, cessant peu à peu d'être une profession privée, devient une affaire nationale et se range au nombre des intérêts publics. Le gouvernement intervient comme régulateur par ses lois. Le commerce de la nation va devenir la plus grande préoccupation des hommes d'Etats, puisque c'est par le commerce extérieur seul que la quantité des métaux précieux, mesure de la richesse et de la puissance d'un Etat, peut être augmentée ou diminuée.

Le souci constant de créer une balance commerciale favorable donna naissance à une autre pratique bullioniste, celle des *traités de commerce*. Les Etats commercent entre eux et tous se défendent par des droits de douane très élevés. L'enseignement doctrinal de cette école aboutissait au régime protectionniste le plus rigoureux, presque prohibitif dans la pratique. Le tarif de 1667, Colbert, est un point de départ d'une guerre de tarifs dirigée contre les deux grandes nations industrielles et commerciales d'alors : l'Angleterre et la Hollande. Chaque nation se préoccupe de se faire

une situation de faveur. Le but de chaque gouvernement dans ces traités de commerce était d'obtenir pour ses marchandises une situation privilégiée par rapport à celle des marchandises des autres nations. Chacun tend à obtenir à l'étranger pour ses principales productions des débouchés de faveur. « On se frottait les mains quand on avait réussi à mettre dedans son adversaire et l'on passait pour très habile ».

Cependant la concurrence acharnée comportait que les faveurs concédées à tel pays fussent exigées par d'autres et un refus à ces demandes était ordinairement considéré comme un acte hostile de la part d'un Etat. Ainsi avec le développement des relations commerciales entre les nations, les traités de commerce se multiplièrent et presque tous les traités de commerce de cette époque contenaient la clause de la nation la plus favorisée.

Dans ces traités la clause n'était encore qu'une sorte de formule concise, limitée à certains pays déterminés et nominativement énumérés et ne visant que les avantages existants au moment de la conclusion du traité. Mais lorsque les traités devinrent nombreux en liant plusieurs Etats ensemble, on cessa d'énumérer les nations les plus favorisées et on sentit la nécessité de bien stipuler que la clause viserait toutes les immunités, toutes les faveurs qui ont été ou seront dans l'avenir accordées à la nation la plus favorisée. Ainsi l'application plus générale de la clause suivit pas à

pas l'extension ultérieure du commerce, et pour simplifier l'énumération des longues concessions on les résuma dans la formule générale de la clause de la nation la plus favorisée, tel dans le traité de paix des Pyrénées conclu entre la France et l'Espagne, le 7 novembre 1659¹ : « ...Sans qu'on puisse en Espagne ni ailleurs dans les terres ou autres lieux de l'obéissance du Roy Catholique, exiger des Français, et autres sujets du Roy Très-Chrestien, de plus grands droits et impositions que ceux qui ont esté payez par les Anglais avant la rupture, ou qui sont payez présentement par les habitants des Provinces-Unies des Pays-Bas, ou autres Etrangers qui y seront traitez le plus favorablement... »

C'est donc dans la seconde moitié du xvii^e siècle que se développe la clause avec les caractères qu'elle a et les effets qu'elle produit dans les conventions contemporaines. Cela signifie que la condition d'être traitée comme la nation la plus favorisée se porte aussi bien sur les faveurs déjà existantes au moment de la conclusion du traité que sur celles qui seraient accordées dans l'avenir.

Il y a des auteurs, comme Hautefeuille et Pradier-Fodéré, qui refusent à la clause la généralité de son étendue. Pour eux la clause doit être interprétée d'après le moment de la conclusion du traité s'appli-

1. Dumont, *op. cit.*, t. VI, P. II, p. 264.

quant seulement aux avantages déjà existants et elle ne doit nullement s'étendre aux avantages ultérieurs sauf une stipulation expresse. « Hautefeuille estime, écrit Pradier-Fodéré¹ et il partage son avis, que la stipulation doit être considérée au moment où elle a été consentie, qu'elle s'applique à tout ce qui existait à ce moment, mais qu'elle ne saurait s'étendre à ce qui pourra survenir plus tard. »

Mais cette opinion est contestée par la pratique et par la majorité des auteurs qui la trouvent contraire à la nature même de la clause qui veut qu'elle s'étende aux avantages déjà existants, *pro praeterito*, ainsi qu'à ceux éventuels qui pourraient l'être dans l'avenir *pro futuro*.

L'Angleterre, la nation la plus puissante à cette époque, devançant la France et la Hollande, conclut plusieurs traités de commerce et grâce au mécanisme de la clause, s'est fait accorder des privilèges étendus. Ainsi le fameux traité de Methuen, conclu en 1703 avec le Portugal, par lequel l'Angleterre faisait un privilège aux vins de Portugal et obtenait une réduction sur les droits d'entrée de ses lainages au Portugal. De chaque côté on était ravi d'avoir un traitement de faveur. Ce traité fut considéré comme chef-d'œuvre de politique commerciale;

1. Pradier-Fodéré, *Traité du droit international public européen et américain*, t. IV, § 2022.

on prétendit qu'il avait subalternisé le Portugal à l'Angleterre. Par la suite, paraît-il, on déchantait un peu des deux côtés.

Dans un traité avec le royaume de Sicile daté du 8 mars 1713¹, l'Angleterre a fait stipuler l'article suivant : « Si jusqu'ici il a été accordé des privilèges plus favorables aux marchands de quelque autre nation étrangère, ou leur sera accordé dans la suite, relativement à la personne des commerçants... les marchands britanniques en jouiront de même... »

L'article 8 du traité de commerce conclu entre l'Angleterre et la France le 11 avril 1713² disait que les deux peuples « useront et jouiront respectivement dans toutes les terres et lieux de leur obéissance des mêmes privilèges, immunités, libertés sans aucune exception dont jouit et pourra jouir la nation la plus aimée. »

Dans le traité du 14 décembre 1715³, conclu entre la Grande Bretagne et l'Espagne, la clause est nettement formulée : « ... et les Anglais seront traités en Espagne sur le même pied comme la nation la plus favorisée. »

D'autres pays, la France, la Prusse, la Russie, le Danemark suivirent l'exemple de l'Angleterre. On

1. Martens, *Recueil des principaux traités*, S. I., p. 105.

2. Levasseur, *Les traités de commerce*, dans la *Revue de l'économie politique*, t. XV (1901), p. 970.

3. Chalmers, *A collection of treaties between Great Britain and other powers*, t. II, p. 174, cité par Poznanski dans sa thèse.

lit dans l'article 7 du traité du 25 juillet 1767¹ conclu entre le Danemark et le Maroc : « Les sujets du roi de Danemark ne payeront aucun droit ni taxe dans les marchés plus que les autres nations, et si jamais il arrivait que l'Empereur du Maroc vint à favoriser quelque autre nation chrétienne sur les droits d'entrée et de sortie, les Danois jouiront du même privilège. »

C'est au moment de la formation de la célèbre Ligue de neutralité armée entre la Russie et les Puissances scandinaves que le Danemark a conclu un traité avec la Russie le 19 octobre 1782² ainsi conçu : « Les sujets russes au Danemark et les sujets danois en Russie, seront constamment regardés et traités comme les nations les plus favorisées. »

Il serait bien superflu d'énumérer tous les traités, en nombre considérable, conclus à cette époque. Tout ce que nous pouvons dire, c'est que presque toutes les nations de l'Europe adoptèrent le principe du traitement de la nation la plus favorisée dans leurs conventions commerciales avec les unes les autres, et on ne voit plus guère dans aucun traité de commerce des stipulations de privilèges exclusifs, sinon dans ceux qui sont faits avec des pays orientaux et africains.

1. Glier, *Die Meistbegünstigungs-Klausel*, p. 174.

2. Martens, R. T., 2, III, p. 470.

Ainsi aux ^{xvii}e et ^{xviii}e siècles, la clause de la nation la plus favorisée était devenue la pierre angulaire de tous les traités de commerce, et elle a joué un rôle très important et a contribué dans une large mesure au développement des relations commerciales entre les nations. « Cette clause indique toujours un progrès, dit Leroy-Beaulieu¹, parce qu'elle proscriit l'exclusivisme, les intérêts à deux contre le reste de l'univers. Aussi fut-elle reçue au début dans certains cas, avec une grande hostilité par les nations européennes; dans son discours du Trône du 2 février 1727, à propos du traité de commerce hispano-autrichien de 1725 qui plaçait les sujets de la Maison d'Autriche, dans l'Amérique espagnole, sur le même pied que les Anglais et les Hollandais, George I^{er} qualifiait cette mesure « d'attentat aux intérêts les plus chers de l'Angleterre. »

Sous l'influence du mercantilisme, le protectionnisme fut le caractère dominant de cette époque. On étouffait dans la réglementation minutieuse qu'il avait suscitée. Un nouveau mouvement doctrinal commence à se dessiner progressivement pour aboutir dans la seconde moitié du ^{xviii}e siècle à une véritable doctrinalisation du libéralisme. Ce libéralisme économique allait radicalement à l'encontre des traditions interventionnistes de la Royauté depuis des siècles.

1. P. Leroy-Beaulieu, *Traité théorique et pratique de l'Economie politique*, V, 4, p. 112.

En France les Physiocrates, en Angleterre Adam Smith, soulevèrent un réquisitoire vigoureux contre le mercantilisme. Ils eurent une influence considérable sur la politique commerciale des deux pays. Ainsi le traité d'Eden, conclu en 1786 entre la France et l'Angleterre, fut le premier traité de commerce relativement libéral, contenant la clause de la nation la plus favorisée, et qui fut principalement inspiré par Dupont de Nemours, le disciple et le propagandiste le plus actif de l'école physiocratique. Ce traité fut l'objet de plusieurs critiques; on disait que l'Angleterre, dont la politique commerciale tendait au libre échange, ne trouvait aucun inconvénient à promettre à un Etat les faveurs qu'elle accorde déjà aux autres.

Pendant qu'aux approches de la Révolution française le souffle du libéralisme traversait le sol continental, un événement de très haute importance s'accomplissait au-delà de l'Océan Atlantique. C'était la déclaration de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique le 4 juillet 1776. Une nouvelle puissance, se détachant de la mère-patrie, venait au monde qui modifia profondément dans la suite la situation commerciale de l'Europe, en faisant subir à la clause de la nation la plus favorisée une modification remarquable qui transformait sa portée et limitait considérablement ses effets : c'est la naissance de la *clause de réciprocité*.

Les ^{xvii}e et ^{xviii}e siècles furent ceux de la clause

de la nation la plus favorisée sous la forme *inconditionnelle*, caractérisée par les traits suivants :

La clause embrasse les avantages existants et ceux de l'avenir.

Elle n'est plus limitée à certains pays nominativement énumérés.

Elle s'opère immédiatement, de plein droit, sans condition.

Elle est gratuite. Toute mise en jeu de la clause profite simultanément aux deux contractants sans compensation.

C'est surtout contre cette dernière caractéristique, la gratuité de la clause, que la doctrine américaine étalera toute son opposition pleine de verve.

CHAPITRE II

Deuxième Période, 1776-1825. -- L'apparition de la clause de réciprocité

(Qualified reciprocal form)

La déclaration de l'indépendance des Etats-Unis d'Amérique n'est pas seulement un grand événement politique, elle a aussi une portée considérable au point de vue économique et commercial. Cette nouvelle puissance, en entrant dans la société internationale, allait jouer dans l'avenir un rôle très important dans les relations commerciales du monde. Dès le commencement de leur vie indépendante, les Américains ont eu la perception nette de l'infériorité d'un pays jeune et neuf en face de l'Europe expérimentée et organisée. Avec cette unique préoccupation, ils élaborèrent des théories nouvelles favorables au développement de leur commerce, industrie et agriculture.

Jusqu'à cette époque, dans tous les traités de com-

merce, la clause de la nation la plus favorisée n'est subordonnée à aucune condition. La clause est sous une forme inconditionnelle; et sa caractéristique c'est la gratuité. Les faveurs qu'un des deux Etats contractants accordait à une tierce puissance étaient acquises immédiatement, *ipso facto*, sans compensation, à l'autre partie. Les américains inaugurèrent une politique nouvelle et une théorie très originale inconnue jusqu'alors, c'est la clause de *réciprocité*.

A peine entrés dans l'arène du commerce mondial, ils se prononcèrent contre la clause inconditionnelle, contre sa gratuité. En répudiant formellement la forme européenne de la clause, ils précisèrent que dans leurs relations commerciales avec toutes les nations, ils adoptaient la clause de réciprocité ou conditionnelle. Cela voulait dire que lorsque deux Etats concluent un traité, c'est à condition que l'on ne sera pas évincé tôt ou tard par une autre stipulation entre l'autre contractant et une tierce puissance. Si donc un avantage est accordé à cette dernière nation, l'autre en bénéficiera immédiatement, de plein droit si la tierce puissance a obtenu cette faveur gratuitement. Mais si cette faveur n'est accordée que contre un avantage équivalent, l'autre co-contractant n'en jouira qu'en faisant des compensations égales ou identiques (*same in amount or equivalents*). Voilà le mécanisme de la théorie américaine. « A covenant to give privileges granted to the most favored nation

only refers to gratuitous privileges, and does not cover at all privileges granted on the condition of a reciprocal advantage¹ ». Donc au cas où les avantages auraient été accordés à un tiers Etat à titre onéreux, le titulaire de la clause de la nation la plus favorisée ne pourrait s'en prévaloir sans fournir lui-même des compensations identiques (same compensations²). L'acquisition de la faveur accordée à une tierce nation dépendrait de la prestation même d'une faveur correspondante. Cette politique qui est l'application intégrale du principe du *do ut des*, est la négation même du caractère absolu de l'assurance de la clause.

La clause européenne ne correspondait pas à la théorie américaine, car elle généralisait gratuitement et sans condition, à toutes les nations, les avantages qu'un pays s'était procuré à titre onéreux. La stipulation d'une prestation générale et indéterminée en usage dans le Vieux-Monde était donc remplacée au Nouveau-Monde par la stipulation d'une parfaite et absolue réciprocité. La clause devient limitée et précise. Cette innovation originale, étant contraire au droit international européen, fut considérée comme une sorte de révolution dans les usages traditionnels

1. Wharton, *International law Digest*, vol. II, § 205.

2. Les mots « same compensations » ont été interprétés par le Gouvernement américain comme signifiant « same in amount or equivalents » et non pas des concessions des mêmes avantages ou privilèges.

du commerce. Elle faisait subir une entorse grave au principe essentiel de la clause, qui était celui de l'extension inconditionnelle. La clause doit produire ses effets en dehors de toute idée de réciprocité d'avantages nouveaux.

Les Américains se servaient comme argument que les relations commerciales entre les nations n'admettaient point les concessions gratuites et que chaque avantage obtenu par l'une obligeait celle-ci à faire en échange des concessions réelles et non des vagues promesses. La clause inconditionnelle est irrationnelle. Les conventions commerciales des nations devaient être basées sur l'utilité réciproque et l'égalité parfaite. Par cette méthode les Américains voulaient nullement une politique de différenciation, mais prendre pour base de leurs engagements l'égalité et la réciprocité la plus parfaite, en observant « d'éviter toutes les préférences onéreuses, sources de discussions, d'embarras ». Cette clause exige seulement une compensation et n'exclut personne, puisque les faveurs consenties à ces tierces nations peuvent être acquises à tous les bénéficiaires de la clause, mais pas gratuitement. Les Américains garantissent un égal traitement à tous les peuples sur la base de réciprocité, ils laissent à tout le monde la possibilité (same opportunity) de se prévaloir des avantages qu'il accorde à des tierces nations contre une compensation équivalente à fournir.

Toutefois on peut dire que la clause de réciprocité représente plus de sécurité, plus de stabilité, quoique moins élastique que la clause inconditionnelle, dans les relations commerciales.

La doctrine américaine de la clause sous la forme conditionnelle fut inaugurée par les Etats-Unis pour la première fois dans le fameux traité conclu entre la France et les Etats-Unis le 6 février 1778¹. Ce traité, qui produisit une si vive irritation en Angleterre fut considéré comme un acte non amical de la part de la France, puisque ayant déjà reconnu aux Etats-Unis le caractère belligérant dans la guerre d'indépendance contre l'Angleterre, la France la traitait par la conclusion d'un traité, comme un Etat indépendant. L'article 2 de ce traité contenant la clause positive est une véritable clause de réciprocité, basée sur le principe d'équivalence :

« Le Roi Très-Chrétien et les Etats-Unis s'engagent mutuellement à n'accorder aucune faveur particulière à d'autres nations, en fait de commerce et de navigation qui ne devienne aussitôt commune à l'autre partie, et celle-ci jouira de cette faveur gratuitement si la concession est gratuite, ou en accordant la même compensation, si la concession est conditionnelle (*freely, if this concession was freely made, or on allo-*

1. Martens *R.*, 2. II, p. 589. Voir aussi Glier, *op. cit.*; p. 25.

wing the same compensation if the concession was conditional). »

Tandis que l'article 3 du même traité contient la clause négative dans sa forme inconditionnelle : « Les sujets du Roi Très-Chrétien ne payeront dans les ports, havres, rades, counties, isles, cités et lieux des Etats-Unis ou d'aucun d'entre eux, d'autres ou plus grands droits et impôts, de quelque nature qu'ils puissent être, et quelque nom qu'ils puissent avoir, que ceux que les nations les plus favorisées sont ou seront tenues de payer. »

Ce dédoublement de la clause en clause positive conditionnelle et en clause négative inconditionnelle fut pratiqué par les Américains et se trouve dans presque tous les traités américains. La clause positive qui favorise les tierces puissances, est soumise à l'obligation conditionnelle de favoriser son co-contractant, tandis que la clause négative qui désavantagerait son co-contractant, est conditionnée à l'obligation d'en faire autant pour les tierces nations. En séparant les deux branches de la clause de la nation la plus favorisée, on est forcé de recourir aux rédactions différentes pour chacune.

Les Etats-Unis conclurent plusieurs traités avec les différents pays de l'Europe et de l'Amérique et se sont toujours cramponnés à cette interprétation avec quelques rares exceptions, comme par exemple dans leur traité du 25 mai 1850 avec la Suisse, dont nous

parlerons plus loin, où la clause figure sous la forme inconditionnelle.

Ainsi, le principe de compensation était devenu la base de la politique commerciale américaine. Cette politique souleva contre elle l'opinion de presque toutes les nations européennes, mais les Américains l'ont défendue avec beaucoup de ténacité et avec un sentiment de l'utilitarisme économique.

De là, de nombreuses contestations ont surgi à propos de l'interprétation de certains traités. On peut citer le fameux conflit soulevé à propos du traité du 30 avril 1803¹ conclu entre la France et les Etats-Unis, par lequel, la France cédait à l'Amérique la colonie de la Louisiane. D'après ce traité les navires français ne seraient sujets dans le territoire cédé, pendant douze ans « à d'autres ou plus grands droits que ceux qui sont payés par les citoyens des Etats-Unis. Aucune nation n'aura droit aux mêmes privilèges dans les ports du territoire cédé. » Et l'article 8 contient la stipulation suivante : « A l'avenir et pour toujours, après l'expiration de douze années susdites, les navires français seront traités sur le pied de la nation la plus favorisée dans les ports ci-dessus mentionnés. »

La forme inconditionnelle de la clause dans cette stipulation saute aux yeux de tous, cependant un

1. De Clercq, *Recueil des traités de la France*, t. II.

conflit éclata entre les deux gouvernements sur l'interprétation du traité lorsqu'en 1815 une convention fut signée entre les Etats-Unis et l'Angleterre en vertu de laquelle les Américains accordèrent sur la base de réciprocité le traitement national dans tous leurs ports aux navires anglais. Plusieurs notes diplomatiques furent échangées. La France s'appuyant sur le caractère inconditionnel de la clause demanda, sans fournir d'équivalent, des avantages accordés par les Etats-Unis aux navires anglais.

M. Neuville, chargé d'affaires de France estimait que les termes de la clause étaient absolus et inconditionnels ne pouvant ni être modifiés, ni limités. Que la France ne demandait pas un cadeau (*free gift*); puisque le territoire cédé était déjà l'équivalent payé par la France. D'ailleurs, dans tous les traités américains la clause de la nation la plus favorisée contenait la provision « gratuitement si la concession est gratuite, ou en accordant la même compensation si la concession est conditionnelle¹ ».

Les Américains contestèrent le caractère inconditionnel de la clause et malgré l'évidence de la stipulation refusèrent la demande en alléguant que si on étendait à la France gratuitement les avantages accordés à d'autres Etats, notamment à l'Angleterre, contre une concession de leur part, la France jouirait

1. Herod. *Favored nation treatment*.

en fait d'un traitement encore plus favorisé que les autres pays. Et qu'un avantage accordé à un tiers Etat en échange d'une concession n'était pas une « favor » mais « *a mere act of reciprocity* », et que ceux qui jouissaient par conséquent d'un tel avantage, n'étaient pas des « *most favored nations*¹. » Et si les Anglais ne paient pas plus de droits que les Français, ce n'est pas par faveur, mais par « *bargain* » (achat à un prix égal). « *To extend gratuitously to one country what has been purchased by another country at the cost of an equivalent concessions is manifestly unfair to the latter*². »

Par conséquent la France n'aurait aucun droit de réclamer des avantages si elle ne voulait pas fournir des compensations égales ou équivalentes. Un traité américain doit toujours être considéré comme un traité de réciprocité et interprété dans ce sens. Après quinze ans de controverses le conflit prit fin par un arrangement amiable le 4 juillet 1831³ par lequel la France répudiait ses réclamations pour obtenir en échange pour dix ans, une réduction des droits d'entrée sur les vins français. « Ce qui paraît choquant,

1. Visser, La clause de la nation la plus favorisée dans les traités de commerce, dans la *Revue du droit international et de législation comparée*, 1902, pp. 66, 159, 270.

2. Stone, Most favored nation relations between Germany and United States, dans *North American Review*, 1906, p. 443.

3. Moore, *A Digest of International law*, t. V, p. 257.

dit M. Deschamps¹, c'est que le co-contractant doit payer pour éviter un dommage. Si quelque chose est pour froisser la justice commutative, ce n'est pas la clause de la nation la plus favorisée, mais bien la condition de réciprocité. »

Les Etats-Unis conclurent de nombreux traités avec la Prusse dont le plus important est celui du 1^{er} mai 1828². Dans l'article 9 on lit la stipulation suivante : « Si l'une des parties contractantes accorde par la suite à d'autres nations quelque faveur particulière en fait de commerce ou de navigation, cette faveur deviendra aussitôt commune à l'autre partie qui en jouira gratuitement si la concession est gratuite, ou en accordant la même compensation si la concession est conditionnelle. » Ces phrases sont devenues le *leit motiv* de tous les traités américains.

L'interprétation de ce traité a également donné lieu à de nombreuses discussions diplomatiques entre les deux pays. Nonobstant les grandes transformations politiques et économiques de la Prusse en s'incorporant dans l'empire allemand, les Allemands tout en reconnaissant la validité de ce traité soutenaient que le traitement inconditionnel de la nation la plus favorisée était bien la base du traité. Les

1. Deschamps, Critique de la stipulation de réciprocité, dans *Journal des Economistes*, 15 décembre 1919.

2. Martens, *N. R.*, VII, 2^e partie, p. 615. Voir aussi Glier, *op. cit.* p. 3.

Américains, rejetant le point de vue allemand, affirmèrent à maintes reprises que le traité de 1828 était une convention basée sur le principe d'équivalence.

Les gouvernements successifs des Etats-Unis ont unanimement défendu cette thèse malgré l'insertion de la clause inconditionnelle et ont maintes fois déclaré qu'en l'absence d'une déclaration formelle de la clause de réciprocité, il fallait appliquer ce même principe. M. Gallatin, le secrétaire d'Etat dans son mémoire au vicomte de Chateaubriand a tenu le même langage : « Lorsqu'une clause n'est pas autrement définie, le traitement sera gratuit si la nation jouit gratuitement ou en payant l'équivalent si la concession est conditionnelle¹. » Ils ont toujours dans l'esprit la forme conditionnelle même si elle est omise. La loi des traités pour les Etats-Unis est que les faveurs ne sont jamais octroyées gratuitement. Des concessions gratuites sont inconnues dans la pratique américaine et ainsi la réciprocité s'est érigée en une doctrine nationale répétée à plusieurs reprises et magistralement défendue par différents hommes d'Etat américains comme Adams, Monroe, Livingstone etc.

La Cour Suprême fédérale, qui est juge en matière d'appréciation et d'interprétation des lois constitutionnelles et des actes administratifs, s'est entière-

1. Moore, *op. cit.*, t. V.

ment ralliée dans une décision rendue en 1887, aux vues du pouvoir exécutif américain. « Notre conclusion est que notre traité avec le Danemark n'oblige pas les Etats-Unis d'étendre sans compensation à ce pays les privilèges concédés en échange des concessions estimables aux îles Hawaï¹. »

La clause a en effet donné naissance à de nombreuses difficultés et à beaucoup de contestations. Elle, qui a été inventée pour simplifier les relations internationales, est arrivée à les embrouiller. La clause est, comme on a dit, une arme à deux tranchants qu'on peut facilement retourner d'un côté ou de l'autre suivant les intérêts économiques. Chaque Etat y peut trouver matière à la satisfaction de ses convoitises et souvent les effets normaux du traitement favorisé ont été ouvertement entravés par les gouvernements habiles.

En général, il n'y a pas de contestation lorsqu'on est en présence de la clause, sous la forme unilatérale ou spécialisée. Par cette dernière forme, qui est courante depuis 1902, les parties contractantes indiquent qu'elles adoptent le régime du traitement favorisé dans telle matière spéciale que leur convention indique. Dans les traités contenant la clause inconditionnelle, la lettre de la stipulation ne suffit pas sou-

1. Llôyd Jones, The American interpretation of the most favored nation clause, dans *The Annals of American Academy*..., 1908 sept.

vent à révéler clairement l'intention des parties, la clause ayant une portée très générale; dans ce cas pour éviter les difficultés il faut recourir à l'interprétation générale du traité lui-même, tandis que les contestations deviennent presque inévitables lorsque la clause se présente sous la forme de réciprocité. Il est assez difficile de calculer et d'obtenir l'équivalent d'une concession à cause des différences de toute espèce qui existent forcément entre deux pays quant à la force productive, à la richesse agricole, industrielle, commerciale et à l'esprit même de la législation économique. Les grands conflits soulevés entre les Etats-Unis et les puissances européennes sont des démonstrations péremptoires.

Les traités sont des conventions synallagmatiques et les clauses qu'ils renferment s'imposent à l'observation réciproque des parties. Si le sens est douteux il faut faire appel à une interprétation *bonae fidei*, il faut s'en tenir à la nature même du traité, à son sens véritable et indépendamment de l'interprétation capricieuse ou intéressée des contractants pour mettre en corrélation la rédaction de la clause avec le but que les Etats se sont proposés. Voilà une des règles de Hall¹ à ce sujet : « Lorsque les mots dans un traité sont mal définis, on doit l'interpréter en se rapportant au sens général et l'esprit même du traité ».

1. Hall, *International law*.

Le traité franco-italien, du 28 oct. 1912¹ est un exemple qui ne se prête pas à une mauvaise interprétation dont la forme générale est nettement déterminée : « Ils conviennent de même que le traitement de la nation la plus favorisée sera réciproquement appliqué à la France en Libye et à l'Italie au Maroc, le dit traitement devant s'appliquer de la manière la plus large aux nationaux, aux produits, aux établissements et aux entreprises de l'un et de l'autre Etat sans exception. »

Le Congrès Scientifique Pan-Américain² a voté, à la séance du 25 janv. 1908, tenue à Santiago, le vœu suivant : « Pan-American Scientific Congress, prenant en considération les difficultés qui a donné lieu la mauvaise interprétation de la clause de la nation la plus favorisée, recommande qu'elle soit dans l'avenir clairement précisée dans chaque traité. Lorsque la clause est accordée, les deux gouvernements doivent rester libres de faire des concessions spéciales aux pays voisins. »

Il serait peut-être souhaitable, dans l'intérêt de la paix du monde, d'insérer dans les traités de commerce un article analogue à l'article 369 du traité de Sèvres conclu le 10 août 1919 entre les Puissances Alliées et Associées et la Turquie ainsi conçu : « Les contesta-

1. Hepp. *Théorie générale de la clause en droit international privé.*

2. Hornbeck, *Most favored nation clause*, dans *The American Journal of international law*, april, july, october 1909

tions relatives entre les Puissances intéressées à l'égard de l'interprétation et l'application de cette partie de ce traité (les clauses économiques) seront arrangées d'après les règles posées par la Société des Nations. » Mais M. Harding, dès le premier discours qu'il ait eu l'occasion de prononcer depuis sa désignation à la magistrature suprême, a prononcé, dirait-on, la condamnation sans appel de cette fameuse Ligue. Même si ce supergouvernement moderne ne serait pas viable, on a toujours intérêt à recourir à des arbitrages internationaux; ainsi l'harmonie entre les peuples serait moins troublée.

Dans leurs relations commerciales avec les Etats de l'Amérique latine, les Américains stipulaient également la clause conditionnelle. Mais les Américains du Sud, nonobstant le voisinage et l'influence énorme des Etats-Unis, restèrent pour quelque temps encore fidèles à la cause inconditionnelle dans les traités conclus soit entre eux soit avec les Européens. Ainsi le traité du 7 mars 1831¹ conclu entre le Chili et le Mexique est basé sur la forme inconditionnelle : « Les ressortissants des deux Républiques jouiront de la plus vaste liberté de se rendre avec leurs navires et cargaisons dans toutes les villes, ports et rivières de chacun des deux Etats, où il est permis d'entrer à présent ou le sera à l'avenir, aux sujets et citoyens de la nation la plus favorisée. »

1. Martens, *N. R.*, XIII, p. 1.

Le Brésil particulièrement conclut plusieurs traités sur le principe du traitement favorisé. Ainsi un traité conclu avec les Pays-Bas le 20 déc. 1828¹ contient la forme européenne de la clause : « Les marchandises indiquées jouiront, dans les douanes respectives, par rapport à leur évaluation, de tous les avantages et de toutes les facultés qui sont ou qui seront accordées à la nation la plus favorisée. »

Quant aux pays européens, ils continuaient à stipuler la clause inconditionnelle entre eux, mais étaient obligés dans leurs relations avec les Etats-Unis, de subir la pression américaine. L'Europe n'est pas encore contagionnée par la nouvelle théorie.

Donc ce qui caractérise cette époque et qui fait son originalité, c'est que les Etats européens restèrent fidèles au principe traditionnel de la clause inconditionnelle dans leurs traités entre eux et avec les Etats de l'Amérique latine.

Les Etats de l'Amérique latine continuent également à stipuler soit entre eux soit avec les Etats européens la clause inconditionnelle.

Seuls, les Etats-Unis, créateurs de la nouvelle doctrine dite de réciprocité, employèrent dans leurs traités presque invariablement, le principe d'équivalence, soit avec les pays de l'Europe soit avec les pays de l'Amérique.

¹ Martéus, *N. R.*, VII, 2^e partie, p. 774.

CHAPITRE III

Troisième période 1825-1860

L'extension de la clause américaine et la quasi-élimination de la clause incondi- tionnelle.

Nous rentrons dans une période où l'inévitable influence des Etats-Unis fera subir des changements considérables aux habitudes commerciales du monde. La prospérité américaine commençait déjà à prendre un développement prodigieux dans le commerce international et sa force économique se faisait ressentir sur les Etats plus jeunes de l'Amérique latine.

Les Etats de l'Amérique du Sud et Centrale, étant par leur situation géographique isolés de l'Europe, subirent les premiers le choc puissant des Etats-Unis et devinrent bientôt les satellites de la grande planète.

En 1824¹, le 30 oct. les Etats-Unis signèrent un traité avec la Colombie qui a marqué l'introduction de la clause de réciprocité en Amérique. On lit dans l'art. 2 le passage suivant : « Les Etats-Unis d'Amérique et la République de Colombie désirant vivre en paix et harmonie avec toutes les nations de la terre, par *une politique franche et également amicale pour tous*, s'engagent mutuellement de n'accorder aucune faveur particulière... » Avec cette stipulation on espérait mettre fin à la pratique du traitement différentiel. Plus tard, lorsque la Colombie conclut un traité de réciprocité avec l'Amérique Centrale, le gouvernement américain réclama les mêmes avantages. La Colombie a répondu, avec raison d'ailleurs, que les faveurs accordées étant conditionnelles, les Etats-Unis ne pouvaient réclamer sans accorder en échange une compensation égale ou équivalente conformément à leur principe même².

Le Brésil signa un traité de réciprocité le 17 nov. 1827³ avec les villes Hanséatiques dont l'art. 8 contient la stipulation suivante : « Le commerce et la navigation entre le Brésil et les ports Hanséatiques jouiront dans l'un ou l'autre pays sans attendre une convention additionnelle à cet égard, de tous les privilèges et avantages qui sont ou qui seront accordés à quelque

1. Martens, *N. R.*, VI, 2^e partie, p. 986.

2. Moore, *op. cit.*, t. V, p. 260.

3. Martens, *N. R.*, 2^e partie, p. 340.

autre nation favorisée en remplissant toutefois les conditions de réciprocité qu'ils supposent. »

L'exemple fut suivi par presque tous les Etats d'Amérique qui adoptèrent la nouvelle doctrine et conclurent plusieurs traités sur la base de réciprocité¹. On peut dire qu'à partir de 1830 et pendant trente ans presque tous les traités américains latins ont invariablement contenu la clause de réciprocité.

Pendant que l'Amérique latine subissait la loi des Etats-Unis, l'Europe ne pouvait rester indéfiniment étrangère à la contagion. Déjà dans certains conflits soulevés entre l'Europe et l'Amérique à propos de l'interprétation des traités, les Etats européens avaient *nolens volens* cédé aux exigences américaines. Après ces défaites il n'y avait plus d'espoir d'existence pour la clause inconditionnelle. La théorie nationale américaine traversa l'Océan et malgré les résistances hostiles, elle fut vite transplantée sur le sol de l'Europe et acclimatée sous le ciel du Vieux-Monde. Ainsi la vieille et séculaire Europe fut vaincue par la montée inéluctable de cette jeune génération pleine de force et d'énergie.

Déjà la France mécontente des résultats du traité d'Eden, des effets dangereux de la concurrence anglaise, s'était hâtée au lendemain des guerres napoléoniennes de fermer sa frontière par des droits prohibi-

1. Voir la liste des traités à la fin de l'ouvrage

tifs. Le Blocus continental avait stimulé la naissance sur le continent de nouvelles industries qui demandaient une protection sérieuse. La politique demi-libérale du traité d'Eden était close et les tendances ultra-protectionnistes prévalurent dans la politique commerciale de cette époque. Il est intéressant à constater la coïncidence et la coexistence du protectionnisme avec le principe de réciprocité. Le pays qui fut le berceau de ce principe a été toujours protectionniste. Le terrain de l'Europe était donc plus ou moins propice à l'admission de la théorie américaine.

Avec quelques rares exceptions, la plupart des traités conclus dans cette période stipulèrent le traitement de la nation la plus favorisée en se servant de la clause de réciprocité. Mais avant même l'universalisation du principe de la réciprocité en Europe, l'Angleterre, l'adversaire même de la réciprocité, et le Portugal avaient conclu un traité le 19 fév. 1810¹, par lequel les deux Etats « s'engagent et s'obligent... à n'accorder aucune faveur, privilège, ni immunité en matière de commerce et de navigation aux sujets d'un autre Etat quelconque, qui ne s'étendrait pas en même temps respectivement aux sujets des deux H. P. C., gratuitement si la concession est gratuite, ou en donnant, *quàm proxime*, la même compensation ou le même équivalent si la concession est conditionnelle. »

1. Martens, *N. R.*, III, p. 194.

La Russie, l'ennemie acharnée de la clause inconditionnelle et la plus chaude partisane de la réciprocité, persistant même dans cette voie après l'inauguration du libre-échange, fut enchantée par cette innovation et signa avec la Prusse le traité du 14 mars 1825¹. Voici le passage de l'article 9 : « Quant à l'importation, le commerce des Etats des deux H. P. C. sera traité d'après les dispositions générales des tarifs respectivement en vigueur pendant la durée de la présente convention. Ne pourront être invoquées les stipulations spéciales énoncées dans les conventions particulières conclues ou à conclure de part et d'autre avec une puissance étrangère. »

Mais ces deux conventions sont des cas isolés en Europe; il n'y a point d'autre traité de réciprocité jusqu'à 1835.

Le premier traité de réciprocité européen, qui puisse être considéré comme le point de départ de la nouvelle politique commerciale, fut conclu le 4 mars 1835² entre l'Autriche et la Grèce. On lit dans l'art. 8 : « ... l'autre gouvernement ne pourra demander la même diminution de droits qu'en offrant les mêmes avantages et ne pourra bénéficier qu'à dater du moment où il aura assuré la contre valeur de ces avantages ou un équivalent convenable... »

1. Martens, *N. R.*, VI, 2^e partie, p. 691.

2. Martens, *N. R.*, XII, p. 744.

Les autres Etats suivirent l'exemple et bientôt toute l'Europe fut couverte par des traités sur la base de réciprocité. Dr Glier¹ donne 38 traités des Etats allemands, tous conclus dans la forme conditionnelle. On peut donc constater avec certitude du contenu de plusieurs traités que la clause de réciprocité était devenue la base de la politique commerciale et de l'Europe et de l'Amérique. C'est la victoire éclatante de la conception américaine.

Il ne faut pas cependant en conclure que la forme inconditionnelle était complètement disparue dans la pratique. Dans le domaine juridique, économique et social, les doctrines ne se remplacent pas brusquement d'un jour à l'autre; souvent elles chevauchent les unes sur les autres, même si elles se modifient, ne s'éliminent que très lentement et pendant longtemps la coexistence des formes nouvelles et des formes anciennes subsistent et parfois même elles reparaissent avec plus d'ampleur. C'est ce qui est arrivé avec la clause de la nation la plus favorisée.

Quoique la vieille Angleterre, traditionnaliste et conservatrice, eût subi dans une certaine mesure l'influence américaine, elle était cependant restée fidèle à la vieille formule et la plupart de ses traités exhibent une tendance à retenir l'ancienne forme de la clause. A part ses traités avec les Etats européens,

¹ I. Glier, *op. cit.*, p. 123.

l'Angleterre avait conclu un traité avec la Confédération Pérou-Bolivienne le 5 juin 1837¹ contenant la clause inconditionnelle. Et même avec la Russie l'adversaire de la forme inconditionnelle, elle a signé un traité le 12 janvier 1852² sur la base du même principe.

Les Américains, qui imposaient à l'Europe leur volonté avec cet esprit de domination, un des traits saillants de la mentalité américaine, trouvèrent en la personne de la petite Suisse une résistance inattendue. Et tenant tête à la colosse, la Confédération Helvétique arriva à conclure un traité le 25 nov. 1850³ avec la stipulation inconditionnelle. Les plénipotentiaires américains en voyant la forme inconditionnelle du traité, refusèrent de le signer comme contraire à leur théorie nationale, mais sur les exigences et l'obstination des représentants suisses, consentirent à le conclure sur la base de la forme inconditionnelle et le traité fut signé. L'art. 8 dit : « Pour tout ce qui concerne l'importation, l'exportation et le transit de leurs produits respectifs, les Etats-Unis d'Amérique et la Confédération suisse se traiteront réciproquement comme la nation, l'union des nations, l'état ou la société la plus favorisée, ainsi qu'il est expliqué aux articles ci-après... Afin d'atteindre d'autant mieux le but qu'elles se proposent à l'art. 8, chacune des par-

1. Martens, *N. R.*, XV, p. 181.

2. Martens, *N. R.*, XVI, p. 490.

3. Martens, *N. R.*, XVI, p. 25.

ties contractantes s'engage à n'accorder à aucune nation, union des nations, état ou société que ce soit, des faveurs en fait de commerce, sans en faire aussitôt jouir l'autre partie.»

Cette convention, loin de contenir la clause de réciprocité, est par excellence une stipulation du traitement favorisé pure et simple et qui était une dérogation grave au principe américain. C'était le troisième traité inconditionnel que l'Amérique signait, le premier était celui du 19 nov. 1794 avec l'Angleterre, le second, celui du 30 avril 1803 avec la France. Voilà encore une convention qui ne tarderait pas à donner lieu à des conflits entre les deux pays. En effet lorsqu'en 1898, le 28 mai, les Etats-Unis ont conclu avec la France un traité de réciprocité, par lequel l'Amérique accordait à la France certains abaisséments de tarifs, en échange de l'application du tarif minimum français à certains produits américains, la Suisse, forte dans son droit, s'appuyant sur la clause inconditionnelle du traité, réclama sans offrir une compensation, les avantages accordés à la France. Le refus des Etats-Unis serait tout à fait injuste, car la clause inconditionnelle loin d'être accidentelle, leur était arrachée par la persistance des négociateurs suisses. Lorsqu'il n'existe pas dans la convention une formule spéciale stipulant la condition de la réciprocité, la clause reste inconditionnelle. Il est vraiment inadmissible qu'une clause inconditionnelle puisse être interprétée comme une clause conditionnelle.

Pour faire honneur à leur engagement et par égard à l'amitié pour la Suisse — « out of friendly consideration for Switzerland » — le gouvernement américain déclara que « la justice et l'honneur exigent que l'intention que les deux parties contractantes ont démontrée au moment de la conclusion du traité, soit exécutée¹. » Les Américains se déclarèrent donc obligés de donner satisfaction aux réclamations de la Suisse. Cependant lorsque l'Allemagne et les autres Etats, avec qui ils étaient liés par des traités, réclamèrent, sans fournir l'équivalent, le même traitement, ils dénoncèrent en 1899 le traité de 1850.

En vertu d'un autre traité de 1858 entre la Belgique et les Etats-Unis, les navires belges jouissaient des privilèges dans les ports américains. Les autres nations bénéficiaires du traitement de la nation la plus favorisée réclamèrent les mêmes faveurs pour leurs navires. Les Etats-Unis dénoncèrent le traité arrivé à échéance en 1875².

A part ces exceptions, on peut dire que la doctrine américaine était bien enracinée dans les relations commerciales de l'Europe. Il y a eu même, plus tard, des juristes européens, qu'on peut appeler réciproci-tariens, comme de Cussy et de Martens, qui se sont déclarés partisans du principe américain de récipro-

1. Hornbeck, *op. cit.*

2. Cité par Herod, *op. cit.*

citée. « Il est nécessaire de distinguer le cas où quelque avantage commercial est accordé à un Etat purement et simplement et le cas où il s'agit d'un échange de bons procédés ou d'un dédommagement. Ce n'est que dans la première hypothèse que les autres Etats ont le droit de réclamer à leur profit le même avantage. Au contraire, dans la seconde, une pareille exigence serait contraire au principe de la réciprocité des obligations commerciales »¹.

Tandis que les Etats européens et américains concluaient entre eux des traités de réciprocité, ils avaient adopté dans leurs relations avec les pays d'Orient et d'Extrême-Orient la politique d'insérer dans leurs conventions des stipulations purement unilatérales, qui ne produisaient des effets, qu'au profit des nations européennes et américaines. Les Etats européens ont dû pour s'assurer, outre l'égalité douanière, une égalité du traitement, quant aux personnes, aux biens et aux privilèges de juridiction, étendre la portée de la stipulation du traitement favorisé. Souvent, la clause de la nation la plus favorisée figure ensemble dans la même convention avec la stipulation du traitement national, c'est-à-dire outre le bénéfice des privilèges accordés aux ressortissants de la nation la plus favorisée, les droits reconnus aux propres nationaux. Il faut retenir cette idée essentielle que la clause de la

1. Martens, *Traité du droit international*, t. II, p. 322.

nation la plus favorisée embrasse seulement et simplement les faveurs octroyées aux tierces nations et nullement aux faveurs réservées aux propres nationaux des parties contractantes, pour lesquels les gouvernements sont libres de concéder tels avantages qu'il leur plaît. Pour y être autorisé on a besoin d'une stipulation spéciale et formelle. Alors la mention « le traitement de la nation *étrangère* la plus favorisée » comme dans le traité franco-tunisien de 1830 devient inutile.

Ainsi, les ressortissants des puissances européennes étaient souvent mieux traités dans les pays asiatiques ou africains que les nationaux eux-mêmes. Et jusqu'à aujourd'hui encore, être un Anglais, un Français ou un Américain à Constantinople, est un rare privilège au point de vue juridique et judiciaire. Toutes ces stipulations constituaient aux étrangers une sérieuse garantie, et une condition juridique et économique toute spéciale, absolument distincte de celle des indigènes.

Cette différence de traitement peut être justifiée par l'incompatibilité réciproque de mentalité, de mœurs, d'institutions religieuses, juridiques et sociales qui sépare le monde oriental du monde occidental. En second lieu, ces pays ayant une production peu développée, ne possédant pas de marine marchande, n'ayant pas encore un commerce extérieur important ne se soucient pas d'étendre leur trafic et n'éprouvent

nullement le besoin de se mettre à l'abri d'un traitement différentiel défavorable.

En citant quelques exemples de traités, on verra bien que les Etats occidentaux, rivalisant entre eux sur les marchés orientaux, ont toujours, dans leurs conventions avec ces pays, stipulé le traitement de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle et unilatérale. Ainsi le traité conclu entre la France et la Tunisie le 8 août 1830¹ est ainsi conçu : « La France ne réclame pour elle même aucun nouvel avantage de commerce, mais le Bey de Tunis s'engage pour le présent et pour l'avenir, à la faire participer à tous les avantages, faveurs, facilités et privilèges quelconques qui sont ou qui seront accordés, à quelque titre que ce soit, à une nation étrangère. Ces avantages seront acquis à la France par la simple réclamation de son consul ».

Le traité conclu entre les villes Hanséatiques et la Turquie le 1^{er} septembre 1841² contient également la clause inconditionnelle et unilatérale : «... et à par cela il est expressément convenu que tous les privilèges, droits, exemptions et autorisations que la Sublime Porte accorde aujourd'hui ou accordera à l'avenir aux navires et aux sujets d'une puissance étrangère quelconque... seront accordés de la même manière

1. De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 578.

2. Martens, *N. R. G.*, II, p. 184.

aux citoyens, sujets ou aux navires hanséatiques, qui les exerceront et qui en jouiront de plein droit ».

On pourrait encore citer le traité russo-chinois du 13 juin 1858¹ : « Tous les droits et privilèges politiques, commerciaux et autres qui pourront être acquis à l'avenir par les Etats les plus favorisés par le gouvernement chinois, seront pas le fait même étendus à la Russie, sans qu'il y ait lieu pour elle, d'entamer à ce sujet des négociations ultérieures ».

Le Portugal cependant, a fait exception dans certaines occasions, à cette habitude internationale et conclut des traités avec la Turquie, même sur la base de réciprocité. Ainsi le traité du 20 mars 1843² contient nettement la clause de réciprocité : « Cette concession sera gratuitement accordée, dans le cas qu'elle soit ainsi accordée à cette autre nation, mais si cette concession avait été accordée par une des parties contractantes à une autre nation quelconque, moyennant une rétribution ou un équivalent, elle sera également accordée aux sujets de l'autre H. P. C. moyennant, *quam proxime*, la rétribution ou équivalent stipulé ».

Ainsi toutes les concessions accordées par les pays asiatiques et africains aux puissances d'Occident, pour soustraire leurs nationaux aux autorités et aux juridictions locales, ou pour obtenir les situations avan-

1. Martens, *N. R. G.*, XVI, p. 133.

2. Martens, *N. R. G.*, V, p. 163.

tageuses économiques avaient bien le caractère de concessions unilatérales et inconditionnelles. La clause unilatérale met ordinairement l'Etat promettant dans une sorte de vassalité économique. Le Japon à son tour traitait la Chine comme un pays à Capitulation et il a obtenu des privilèges pour ses nationaux en Chine. Le traité sino-japonais de 1826 stipulait le traitement de la nation la plus favorisée au profit des seuls Japonais¹.

A part ces stipulations unilatérales et quelques rares traités inconditionnels, nous pouvons affirmer que la période de 1825 à 1860 fut celle du triomphe de la doctrine américaine : la clause de réciprocité.

1. Cité par Bonnet dans sa thèse.

CHAPITRE IV.

Quatrième Période 1860-1881. Le triomphe du libre-échange. — La réapparition de la clause inconditionnelle.

Après les guerres napoléoniennes les principes du libéralisme économique de l'école physiocratique et d'A. Smith furent étouffés et les tendances protectionnistes prévalurent dans la politique commerciale de l'Europe. Mais l'histoire n'est qu'un flux et reflux des doctrines et des faits ; les réactions ne retardent jamais les tendances et les mesures extrêmes et souvent elles deviennent ou correctives des erreurs commises ou entraînent parfois dans la voie des fautes plus graves.

Les idées libérales se répandaient déjà dans la période précédente parmi les publicistes et les hommes politiques. Le signal des réformes libérales fut donné par le pays même qui jusque-là avait été le pays de

protection de l'Angleterre. Dès l'époque de 1825, le ministre Huskisson fit disparaître un certain nombre de prohibitions et abaisser des droits douaniers.

En 1838 Richard Cobden fonda à Manchester la fameuse ligue pour l'abolition des lois sur les céréales (anti-Corn-League). La propagande active et enthousiaste a produit une impression profonde sur les esprits, surtout sur celui de l'illustre ministre Robert Peel, esprit fin et libéral qui, reprenant l'œuvre inachevée de Huskisson, avait déjà pénétré dans la voie des mesures libérales. L'année 1846 marque l'abolition des lois sur les céréales. L'acte de navigation fut également supprimé par la loi du 20 juin 1849. Les Corn-laws formaient la pierre angulaire du système protecteur anglais. Une fois abolies, le monument séculaire du protectionnisme s'écroula rapidement sous l'avalanche des idées libérales.

Il ne faut pas dire tout simplement que le libre échange a été pour l'Angleterre une réforme inspirée par l'égoïsme national comme l'industrie et la marine britannique étaient assez solidement développées pour affronter les concurrences étrangères, mais il faut chercher la vraie philosophie de ces mesures libérales dans les paroles de Buckle¹ : « En suivant les différentes phases à travers lesquelles cette grande question (Repeal of the Corn laws) passa successive-

1. Buckle, *Histoire de la civilisation en Angleterre*, t. I.

ment, on reconnaîtra que le gouvernement, la législation, la Ligue étaient, sans le savoir, les instruments d'un pouvoir bien plus grand que tous les autres pouvoirs réunis ensemble. Ils étaient simplement les exposants de ce progrès de l'opinion publique qui, sur ce sujet, avait commencé près d'un siècle avant eux.» Les apôtres du libre-échange fondaient leurs doléances sur la souffrance et la détresse du peuple anglais et particulièrement sur la condition misérable des ouvriers agricoles. La Ligue de Manchester entreprit justement de soulever l'opinion publique depuis longtemps préparée, contre les privilèges exorbitants des grands landlords. Ainsi grâce à l'accord des intérêts et des principes, les doctrines libérales et le laissez-faire, laissez-passer, ont pris possession de la vie économique anglaise.

La doctrine libre-échangiste n'est donc pas restée, comme la plupart des doctrines, dans le domaine purement théorique, mais avait abouti, grâce à l'éloquence et l'imperturbable optimisme de Cobden, aux lois faisant tomber ou abaisser les barrières douanières. « Cette admirable campagne, dit Gide, fit plus pour le triomphe de l'école libérale et pour la propagande de ses idées que les plus savantes démonstrations de ses maîtres. » En rendant hommage à Cobden, il ne faut pas oublier F. Bastiat qui, avec ses publications diverses, contribua largement au progrès du courant d'idées en faveur du libre échange surtout en France.

« L'exemple de l'Angleterre, de cette Angleterre alors si estimée et imitée si volontiers, ne fut pas plus puissant que les raisonnements de nos écrivains. La propagande si intelligente, si passionnée de Bastiat devait en 1846 devenir l'une de ses meilleures chances de succès ¹ ».

Le triomphe du libre-échange est la victoire même de l'école classique et libérale. Les idées libre-échangistes furent vite répandues à travers l'Europe, entraînant la majorité de l'opinion publique et orientèrent la politique commerciale de l'Europe dans la voie libérale. Il s'est élevé depuis, surtout en Angleterre, à la hauteur d'une institution nationale à laquelle on s'attache avec un respect religieux. Avec la propagation et l'application des doctrines libre-échangistes, la clause de la nation la plus favorisée changea de nouveau d'aspect.

La clause de la nation la plus favorisée avait déjà, même bien avant 1860, trouvé ses plus farouches défenseurs chez les libre-échangistes, qui voyaient en elle la possibilité de généraliser toute mesure tendant à un abaissement ou à une suppression des droits de douane. Son application, en facilitant les échanges internationaux, restreindrait les obstacles apportés par les gouvernements au développement de ces échanges.

1. Boiteau, *Les traités de commerce*.

La clause égalise les conditions de concurrence, atténuant ainsi la différenciation et assure une égale liberté de commerce à tous les pays. Elle sert aussi comme régulateur des relations économiques entre les nations et elle est un acheminement vers le régime du libre-échange absolu. Et avec cette liberté commerciale disparaîtront les causes économiques qui poussent les nations à s'entre-déchirer. La clause en universalisant ainsi toutes les faveurs et privilèges établirait une certaine solidarité entre les peuples et répandrait par son simple mécanisme toute une harmonie dans les relations économiques de nation à nation.

La clause de la nation la plus favorisée était donc particulièrement propice aux doctrines libre-échangistes.

L'Angleterre, qui se faisait le champion du libéralisme économique, s'était élevée contre la clause de réciprocité qu'elle avait d'ailleurs rarement pratiquée. En effet il y a une incompatibilité entre le libre-échange et la clause de réciprocité. Un pays libre échangiste ne peut rien offrir comme équivalent en échange des faveurs qu'il obtiendrait de son co-contractant d'un traité de réciprocité. Par conséquent les faveurs lui seront toujours refusées, leur coexistence devient inconcevable. Tandis qu'il n'y a point d'antinomie entre le protectionnisme et la clause inconditionnelle, puisque la clause laissant intacts les tarifs de douane, ne gêne pas leur modification et

n'empêche nullement leur relèvement. Le libre échange est concevable à merveille avec la clause inconditionnelle. La question vitale pour l'Angleterre était donc d'entraîner les autres nations au libre-échange, car *free trade* unilatéral est un système de duperie.

Joseph de Maistre disait : « Pourquoi deux grandes Puissances ne feraient-elles pas une fois au profit de l'humanité la plus belle et la plus utile des expériences, celle d'une liberté de commerce de bonne foi, convenue pour un certain terme et sans aucun dessein de se circonvenir mutuellement ¹ ? »

Cette expérience fut accomplie. Cobden et Chevalier conquièrent, à leur dessein l'empereur Napoléon III, qui s'est laissé convertir et ainsi fut conclu le célèbre traité de Cobden, le 23 janvier 1860 ², entre l'Angleterre et la France. « Un grand acte avait été accompli en 1860, s'écrie P. Leroy-Beaulieu, acte qui sera l'éternel honneur de tous ceux qui y ont participé. Il avait ouvert à la civilisation une voix nouvelle malgré les circonstances les plus défavorables. »

Avec l'introduction de cette nouvelle politique commerciale, la clause de réciprocité disparaît en Europe et on revient de nouveau à la clause de la nation la plus favorisée sous la forme inconditionnelle.

1. Wolowski, *La liberté commerciale*.

2. De Clercq, *op. cit.*, t. VIII, p. 1.

L'article 19 de ce traité contient la stipulation sans condition :

« Chacune de deux H. P. C. s'engage à faire profiter l'autre Puissance de toute faveur, de tout privilège ou abaissement dans les tarifs des droits à l'importation *des articles mentionnés dans le présent traité* que l'une d'elles pourrait accorder à une tierce Puissance. Elles s'engagent, en outre, à ne prononcer l'une envers l'autre aucune prohibition d'importation ou d'exportation qui ne soit en même temps applicable aux autres nations¹. »

Ce traité eut un retentissement prodigieux en Europe comme un événement capital dans les annales économiques du siècle. Tous les Etats européens suivirent l'exemple de cette convention en abondonnant l'un après l'autre le système d'équivalence. L'Europe entière fut en peu de temps couverte d'un réseau de traités de commerce. Dans l'espace de dix ans l'Italie a conclu 24 traités; la Belgique qui fut un des champions les plus déterminés de la clause inconditionnelle en conclut 20; la France 19; le Zollverein 18, etc.²; tous conçus d'après le même principe que le traité franco-anglais, c'est-à-dire, renfermant la clause incon-

1. Ce traité fut modifié par la Convention complémentaire du 16 novembre 1860 : « Chacune des H. P. C. s'engage à faire profiter l'autre de toute faveur, de tout privilège ou abaissement de tarif que l'une d'elles accorderait à une tierce puissance pour l'importation de marchandises *mentionnées ou non* dans le traité du 23 janvier 1860 »

2. Voir la liste de traités à la fin de l'ouvrage

ditionnelle, le bénéfice des dernières concessions accordées revenait à l'ensemble des Puissances sans compensation quelconque.

À titre d'exemple je citerai le traité du 2 août 1862¹ conclu entre la France et le Zollverein dont l'article 31 contient le passage suivant : « Chacune des deux H. P. C. s'engage à faire profiter l'autre de toute faveur, de tout privilège, ou abaissement dans les tarifs de droits à l'importation ou à l'exportation des articles mentionnés ou non dans le présent traité, qu'elle pourrait accorder par la suite à une tierce Puissance. Elles s'engagent en outre d'établir l'une envers l'autre aucun droit ou prohibition d'importation ni aucune prohibition d'exportation qui ne soit en même temps applicable aux autres nations. »

Il faut noter, entre parenthèses, que ce traité et celui de 1860 contiennent tous les deux et la clause positive et la clause négative dans sa forme conditionnelle, à la différence des traités américains où la clause positive est nécessairement conditionnelle et la clause négative restant souvent inconditionnelle.

Ce traité devait entrer en vigueur en 1866 et sa durée était fixée pour douze ans, jusqu'en 1878. Mais la guerre franco-prussienne de 1870 mit fin à ses effets et il fut remplacé par le traité de Francfort, parce qu'il est de règle internationale que, par la guerre toutes

1. De Clercq, *op. cit.*, t. VIII, p. 437.

les conventions politiques et commerciales se trouvent annulées.

Le traité de Francfort. — Après la guerre de 1870, aux préliminaires de la paix, le prince de Bismarck proposa aux plénipotentiaires français le rétablissement du traité de 1862, mentionné ci-dessus, pour une nouvelle durée de dix ans. Mais Thiers et son entourage étant foncièrement hostiles aux idées libre-échangistes, les négociateurs français refusèrent leur assentiment à cette proposition. Et tout en demandant à réserver à la France la possibilité de transformer son tarif douanier de façon à suffire à ses besoins financiers pour le paiement de l'indemnité de guerre Poyer-Quertier, le ministre des Finances proposa à Bismarck l'insertion dans le traité de la clause de la nation la plus favorisée sans tarif annexé et qu'elle soit limitée à six pays. Cette proposition française fut agréée par Bismarck et on signa le traité de paix à Francfort le 10 mai 1871¹. La clause de la nation la plus favorisée fut formulée dans l'article 11 :

« Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement allemand et le gouvernement français prendront pour base de leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.

1. De Clercq, *op. cit.*, t. X; Martens, *N. R. G.*, XIX, p. 693.

« Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations ainsi que de leurs agents.

« Toutefois, seront exceptées de la règle susdite les faveurs qu'une des parties contractantes, par des traités de commerce, a accordées ou accordera à des Etats autres que ceux qui suivent : l'Angleterre, la Belgique, les Pays-Bas; la Suisse, l'Autriche et la Russie. »

En d'autres termes, la France et l'Allemagne seraient libres de conclure des traités avec tous les pays non-mentionnés, sans être tenues de se concéder réciproquement, de par l'article 11, les faveurs accordées à l'une de ces six nations.

La curieuse particularité de ce traité consiste en ce que la clause étant inconditionnelle est limitée à six pays nominativement déterminés; et que ce traité étant un traité de paix à perpétuité, la durée de la clause devient aussi illimitée et irrévocable et ne peut être dénoncée que par un consentement mutuel ou par une guerre. C'était donc une anomalie, une dérogation aux usages diplomatiques traditionnels. « Par crainte de se lier les mains pour dix ans, on se les était liées à tout jamais¹. »

D'ordinaire les traités de commerce sont conclus

1. May, *Le traité de Francfort*, p. 244.

pour 5, 10, 20 ans et la clause de la nation la plus favorisée devient caduque en cas de dénonciation de la convention par les Etats contractants. Supposons que les avantages accordés à une nation, viennent à disparaître par la dénonciation de la convention commerciale, les avantages ainsi accordés ne peuvent plus profiter implicitement aux tierces Puissances qui jouissaient indirectement grâce au mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée devenue caduque. Du moment que les faveurs n'existent plus par la suppression du traité, le droit au bénéfice de la clause disparaît également. « Ce privilège étant disparu, le fait qui mettait la clause en action n'existe plus et la stipulation cesse ses effets ¹. »

La question s'est posée à propos d'un incident survenu en 1893 entre l'Angleterre et la Chine. La Chine avait concédé à la China-Merchants Steam-navigation Company le droit exclusif de faire entrer à Tien-Tsin, un port chinois, les grains en franchise. L'Angleterre protesta contre cette mesure de faveur comme contraire au traité de commerce sino-américain, et qu'elle était au nombre des bénéficiaires du même traité en vertu de la clause de la nation la plus favorisée, concédée dans ses propres traités conclus avec la Chine. Mais la convention sino-américaine a été abrogée par le vote du Chinese exclusion

1. Visser, *op. cit.*, p. 84.

Act et que par voie de conséquence l'Angleterre n'avait plus droit de pouvoir invoquer les faveurs d'un traité qui a été dénoncé et supprimé.

Le droit au traitement de la nation la plus favorisée dure pendant toute la durée de la convention, mais pas plus longtemps qu'elle; et une puissance ne peut se prévaloir des faveurs que lui procure la clause qu'autant que ces faveurs existent pour la tierce nation qui est la nation la plus favorisée. L'Angleterre en effet n'avait plus droit de réclamer le bénéfice des avantages accordés à l'Amérique, puisque lesdits avantages n'existaient plus au profit de l'Amérique par l'abrogation simple de la convention. « Une concession implicite et accidentelle ne peut être plus durable qu'une concession expresse et directe. On arriverait, d'ailleurs, à ce singulier résultat, que, sujette à résiliation et à suppression dans cette dernière hypothèse, elle serait perpétuelle dans la première¹... » Les Etats titulaires de la clause ont le moyen bien simple de se préserver de la privation éventuelle des faveurs en faisant stipuler à leur profit ces faveurs expressément dans une convention spéciale.

L'article 11, qui faisait partie d'un traité perpétuel, ne pouvant être dénoncé a eu une très grande répercussion sur la politique commerciale des deux pays

1. Lehr, La clause de la Nation la plus favorisée, dans la *Revue du droit international et de législation comparée*, 1893.

contractants, ainsi que sur leurs relations avec les six Puissances énumérées. Il paralysait la liberté d'action de la France. On se retrouvait en face d'un dilemme : ou bien il fallait se résigner à ne rien conclure ou, si on traitait, à voir l'Allemagne profiter de la convention passée avec un Etat tiers. Par crainte de faire bénéficier son co-contractant des avantages accordés aux autres Etats, les deux pays évitaient de concéder des réductions de douane aux six Puissances. « Les deux pays souffrent l'un comme l'autre ou l'un après l'autre alternativement de l'introduction dans un traité perpétuel d'une clause essentiellement temporaire¹. »

Lorsque les anciens traités arrivèrent à expiration, l'Allemagne ne conclut pas de nouveaux traités. En 1877 par exemple l'Allemagne refusa d'octroyer à l'Autriche des réductions sur les vins autrichiens simplement pour empêcher que la France n'en bénéficiât par le jeu de la clause.

Les six Puissances mentionnées dans l'article, notamment la Suisse, ont dû souffrir aussi de ce régime. En 1882 pendant les délibérations préliminaires sur le traité de commerce franco-suisse, les représentants suisses demandaient une réduction de douane sur leurs produits. Il était difficile à la France d'admettre cette demande parce que la Suisse étant dans

1. May, *op. cit*

le nombre des pays énumérés, l'Allemagne, grâce à la clause, bénéficierait des faveurs ainsi accordées à la Suisse. « On voit, dit Oncken, que la Suisse dut payer cher l'honneur de figurer dans le traité de Francfort ¹. » Un tarif conventionnel étant conclu entre la France et la Suisse, l'Allemagne profita des avantages accordés par la Suisse à la France, et l'Allemagne ne fournit rien en échange et releva encore ses barrières douanières. La clause fut comparée par un conseiller d'Etat suisse « au cordon de soie que les autocrates orientaux avaient coutume d'envoyer aux dignitaires en faute pour qu'ils s'en étranglassent de leurs propres mains ². »

C'est après le relèvement des tarifs français en 1881 et surtout après l'introduction en France en 1892 de nouveaux tarifs protectionnistes que l'Allemagne a ressenti à son tour les effets de la clause. A un moment donné les Etats de la Triple-Alliance (d'avant-guerre) songeaient à la formation d'une Union douanière, y compris la Suisse et la Belgique, dirigée contre la France; mais l'article 11 s'y opposait si l'on voulait tenir la France en dehors et « celle-ci, dit Cauwès, par un juste retour trouva sa sauvegarde dans cet article dont elle avait subi longtemps la dure loi. » Jules Ferry ³ disait de même : « Quant à la crainte que la

1. Oncken, L'article onze, dans la *Revue d'Economie politique*, 1891, p. 596.

2. *Idem*.

3. Cité par Bonnet dans sa thèse.

France se trouve exclue du marché européen par la formation d'une Union douanière entre les Etats de l'Europe centrale, l'article 11 qui, comme un *spiritus rector*, domine toute la matière, suffit à la rassurer. »

Nous ne pouvons pas nous attarder sur toutes les péripéties de cet article, il faut revenir à notre clause et examiner son évolution ultérieure.

Donc, à partir de 1860 la clause inconditionnelle était de nouveau devenue la base de toutes les conventions commerciales en Europe. Et la clause de réciprocité disparut comme par enchantement. C'était la revanche de l'Europe sur l'Amérique. La doctrine américain après une courte vie a été enterrée dans le sol du Vieux-Monde.

Les Etats balkaniques nouvellement émancipés du joug turc, comme la Roumanie et la Bulgarie, sans avoir eu connaissance de la clause de réciprocité, adoptèrent la clause inconditionnelle dans leurs relations commerciales. Ainsi dans un traité entre la Russie et la Roumanie le 16 décembre 1886¹ on lit : « Les deux H. P. C. adoptent les conditions déterminées du présent traité, et se promettent réciproquement de n'accorder à l'avenir aucun abaissement de taxes, privilèges, faveurs ou immunités quelconques aux sujets et aux produits d'un autre Etat qui ne sera aussi à l'instant étendu sans condition aux

1. Martens, *N. R. G.*, Cont. XIV, p. 125.

nationaux et aux produits respectifs des deux pays »... Seule la Russie ne fut pas entraînée dans le mouvement général du libéralisme, mais son tarif de 1865 substitua une protection modérée à un système de prohibition¹. La Russie stipula avec la Serbie le 26 décembre 1872² un traité renfermant la clause de réciprocité : « en tout ce qui concerne le commerce, l'établissement et l'exercice des professions industrielles, les deux H. P. C. se promettent réciproquement de n'accorder aucun privilège, faveur ou immunité à un autre Etat, qu'il ne soit aussi, et à l'instant étendu à leurs sujets et citoyens respectifs, gratuitement si la concession en faveur de l'autre Etat est gratuite, et moyennant la même compensation ou un équivalent fixé d'un commun accord, si la concession a été conditionnelle ».

Malgré l'extension du libre-échange, les Etats-Unis restèrent attachés à leur théorie nationale d'équivalence et ils conclurent plusieurs traités toujours sur la base de réciprocité.

Les Etats de l'Amérique latine se servaient également de la clause de réciprocité avec tous les Etats. Si l'Europe s'est affranchie de la domination américaine, les Etats latins d'Amérique subiront encore pour quelque temps l'influence américaine. Ainsi pendant vingt ans les traités de commerce sur la base

1. Nogaró et Moye, *Les régimes douaniers* p. 41.

2. Martens, *N. R. G.*, p. 665.

du libre-échange, contenant la clause inconditionnelle, ont joui des faveurs de l'opinion publique. Mais cette période de vogue et de succès fut de courte durée. Un revirement d'opinion s'était produit par suite des circonstances diverses et nombreuses, qui ont transfiguré le *statu quo* économique de l'Europe.

Partout on commence à réclamer un remaniement des tarifs douaniers dans un sens rigoureusement protectionniste.

CHAPITRE V

Cinquième période 1881-1902

La résurrection du protectionnisme. — La dualité des tarifs douaniers.

A partir de cette date les tendances protectionnistes commencent à s'accroître partout en Europe. Les doctrines réalistes de Frédéric List et de Carey prennent progressivement la place de celles de Bastiat et des libre-échangistes de l'école classique. C'est la renaissance quasi-universelle du protectionnisme. D'ailleurs le libre-échange absolu n'a jamais existé même dans les premières années de son succès, « mais la tendance dominante de la politique commerciale, dit M. Truchy, était libérale ». Et pendant que les idées protectionnistes se fomentaient partout le plus âprement pour aboutir dans la suite à l'adoption de différentes méthodes douanières, les critiques les plus

véhémentes étaient formulées contre la clause de la nation la plus favorisée.

Ce réveil soudain et accroissant du protectionnisme peut s'expliquer par des causes bien graves. Il s'était produit des transformations économiques d'une grande importance dans le monde commercial. Des industries, privilèges de quelques puissantes nations, s'étaient universalisées par suite de la propagation des connaissances et des méthodes scientifiques et de la vulgarisation des procédés techniques et qui ont radicalement transformé les anciennes méthodes de production¹.

Cen'était plus seulement le danger de la suprématie tyrannique de l'industrie anglaise qui avait intérêt au maintien du régime de liberté commerciale; mais les pays américains par suite de leur progrès dans la fabrication devinrent de grands producteurs et, grâce au développement des moyens de transports plus rapides, les produits agricoles et industriels envahissaient de plus en plus le marché européen. Le prodigieux développement de l'industrie des Etats-Unis et de l'Allemagne qui menaçait de faire perdre à l'Angleterre et à la France leur ancienne suprématie industrielle, a dû les faire réfléchir.

L'esprit du militarisme, la poussée des sentiments nationalistes dans la plupart des pays et la répugnance

1. P. Leroy-Beaulieu, *op. cit.*, vol. IV.

pour la clause de la nation la plus favorisée, ont eu également, dans certaine mesure, leur part dans le réveil de la nouvelle vague du protectionnisme. En parlant du protectionnisme, P. Leroy-Branlieu dit : « La teutomanie s'est emparée d'une foule d'esprits, chacun veut se tailler en Bismarck¹ ». Les raisons de cette orientation étant sérieuses, il n'est pas étonnant que le mouvement ait prévalu dans la presque totalité des nations européennes. Ainsi la vision glorieuse de Cobden sur la liberté commerciale universelle était, peut-être pour toujours, évanouie !

La politique libérale adoptée en 1860 était devenue très désavantageuse pour la France par l'insertion de la clause dans l'art. 11, puisqu'elle se voyait obligée de concéder aux produits allemands tous les avantages qu'elle accordait, par ses nouveaux traités à d'autres nations. Tandis que l'Allemagne, voulant conserver son autonomie douanière, avait dénoncé ses traités et renonçait à en conclure de nouveaux ; elle avait déjà sensiblement relevé son tarif douanier en 1879. Et lorsqu'en 1880 s'élaboraient les réformes économiques et douanières, les Chambres de commerce françaises se sont ouvertement déclarées, presque à l'unanimité, contre la clause. Il y avait visiblement une répugnance générale, une antipathie franche pour la clause de la nation la plus favorisée. La généralisation des faveurs

1. P. Leroy-Beaulieu, l'*Economiste français*, 10 juin 1881, sous le titre : « Le régime des tarifs généraux ».

invoquée par les libre-échangistes comme un bienfait a paru au contraire aux protectionnistes un fait dangereux pour l'industrie nationale. Il était inadmissible que les deux parties contractantes s'accordant des avantages avec de grands sacrifices, le tiers bénéficiaire de la clause eût droit aux mêmes faveurs sans offrir quelque chose en échange. Par ce moyen, on laisse la porte ouverte à bien des surprises et des injustices, puisque les avantages de telle ou telle concession faite utilement à un pays, sont étendus à un autre Etat organisé de façon différente. « Les conditions de concurrence, dit Perreau¹, sont très différentes d'Etat à Etat. La clause de la nation le plus favorisée méconnaît ces différences. Elle conduit à l'unification des taxes douanières avec cette circonstance aggravante que la taxe unique sera la plus basse. »

On ne peut connaître ce que l'on pourrait octroyer à une tierce Puissance pendant la durée du contrat qui est essentiellement aléatoire et on se lie pour quelque chose qu'on ne connaît pas soi-même; la clause produit ainsi des préjudices énormes. « Par exemple dit Poinard², la France conclut avec l'Angleterre, pays à production industrielle prépondérante, un traité conçu de façon à ménager les intérêts français vis-à-vis de la concurrence formidable des principales

1. Perreau, *Cours d'économie politique*, t. II, p. 132.

2. Poinard, *Libre échange et protection*, p. 572.

industries britanniques, mais pourvu de cette clause fameuse. Quelques jours plus tard la France signe avec la Turquie, pays à production naturelle prépondérante, un second traité qui n'établit aucune restriction vis-à-vis des produits fabriqués, puisque la Turquie n'a pas d'industrie. Aussitôt l'Angleterre est en droit de réclamer l'application du même tarif. Enoncer ce fait, c'est en démontrer l'absurdité et le danger ».

Par la conclusion des conventions commerciales, disent les protectionnistes, les nations obtiennent des garanties de stabilité et de sécurité du moins provisoirement, en se dérochant à la merci des législations étrangères qui sont sujettes à des fluctuations et à des variations politiques, économiques et sociales. Cette précieuse garantie de stabilité disparaît avec l'introduction de la clause dans les traités, puisqu'on ne traite plus avec une nation déterminée, mais avec tout le reste du monde. « Par cette clause, dit Pradier-Fodéré¹, des traités successifs ont eu leur contre-coup sur des pays qui ne les avaient pas débattus ; ces traités ont pu modifier, à certains égards, les transactions déjà conclues, les relations établies et déranger les prévisions commerciales ».

Déjà, dans son rapport au président de la République française du 9 février 1876 sur le renouvellement des traités conclus entre la France et divers

1. Pradier-Fodéré, *op. cit.* t. IV, p. 395.

Etats, le ministre de l'agriculture et du commerce a constaté que toutes les Chambres de commerce s'étaient prononcées contre la clause la considérant comme contraire à la stabilité et à la réciprocité des traités. « Il est inutile de peser dans les négociations les avantages réciproques, si cet équilibre doit être immédiatement détruit par une convention parallèle. Si l'on ne tient pas compte, dans un traité de la situation particulière des contractants, de leurs forces respectives, des ressources dont ils disposent du degré de faveur qu'on peut leur accorder sur le marché national, le régime des traités n'est plus qu'un tarif général incessamment remanié, sans les avantages de contrôle et d'indépendance que garantit le vote régulier d'une loi de douane. Enfin cette disposition peut devenir pour le pouvoir exécutif un moyen d'exercer une pression sur le pays dans le sens de ses vues particulières. Telles sont les objections que le commerce élève contre la clause de la nation la plus favorisée qui a pour but de généraliser immédiatement chacune des concessions du régime conventionnel¹ ».

Certains protectionnistes, irréconciliables ennemis de la clause, voyant en elle un instrument sournois aux mains des partisans du libre-échange, voudraient absolument la suppression nette de cette stipulation vague, surannée, ce reste de barbarie, comme ne

1. Extrait du rapport du ministre, cité par P. Fodéré, *op. cit.*, t. IV, p. 396.

répondant plus aux besoins et aux exigences du progrès moderne.

Sur les doléances des industriels et agriculteurs, la Chambre française répudia de principe du libre-échange et pour les mesures protectionnistes, la clause de l'article 11 fut agitée comme un épouvantail. En 1892, les traités de commerce de la France arrivaient à échéance, la France en les dénonçant inaugura un nouveau régime douanier visiblement protecteur. Déjà en 1881, il y a eu renforcement des tarifs douaniers. La loi du 11 janvier 1892, établissant le nouveau régime, a substitué au système des tarifs conventionnels le système du double tarif, maximum et minimum; et sur la base de cette nouvelle loi la France a conclu plusieurs traités de commerce avec divers Etats. Dans ces traités, on applique le tarif minimum entièrement ou en partie aux marchandises originaires des pays qui octroient de leur côté aux marchandises françaises le traitement de la nation la plus favorisée, le tarif maximum était réservé aux Etats qui n'accordaient point des privilèges douaniers. La loi autorise le gouvernement au cas de représailles à majorer les taxes du tarif maximum pour ramener la conduite inamicale d'un Etat à resipiscence.

M. Truchy¹, l'éminent professeur à la Faculté de droit de Paris s'est exprimé sur cette loi avec une

1. Truchy, Etude sur le commerce extérieur de la France de 1891 à 1902, dans *Revue d'Economie politique*, 1904, p. 504.

philosophie mélancolique : « Nous risquons peu, nous gagnons peu ; nous sommes sages et parcimonieux ; nous aimons dans l'argent, non les possibilités d'action qu'il ouvre, mais les coupons de rente qu'il assure. Menacés par la concurrence des nations plus aventureuses et plus énergiques, nous nous sommes prudemment mis à l'abri. Nous avons estimé qu'il valait mieux plutôt que de découvrir les hasards du marché mondial, nous contenter de la possession sans trouble du marché intérieur, et nous avons élevé un solide retranchement de tarifs douaniers. Dans les limites de ce marché restreint, mais assuré, les Français vivent tranquilles, assez à l'aise, et, laissant à d'autres le tourment des vastes ambitions, ne sont plus, dans les luttes pour la suprématie économique que spectateurs. Voilà toute la philosophie du tarif de 1892. »

Presque partout dans tous les pays d'Europe, il y avait les mêmes fulminations d'anathèmes contre la clause de la nation la plus favorisée.

L'Espagne dénonça également à partir de 1892 les plus importants de ses traités et se confina dans le protectionnisme étroit. En Portugal, il y avait la même antipathie pour le libre-échange et pour la clause ; elle dénonça donc ses principaux traités. L'Autriche, la Suisse, l'Italie remanièrent leurs tarifs en relevant les droits de douanes, afin de pouvoir conclure de nouveaux accords commerciaux.

Pendant que l'Europe faisait l'expérience du libre-

échange, les Etats-Unis, qui n'avaient jamais donné l'exemple du libéralisme commercial, affirmaient franchement à cette époque le désir de protéger plus efficacement l'industrie américaine contre les envahissements européens et même de rivaliser avec l'industrie du Vieux-Monde. Avec le retour des républicains au pouvoir en 1890, on a abouti au protectionisme le plus rigoureux que l'on ait connu jusqu'alors. Le bill Mackinley établissait des taxes douanières véritablement prohibitives et autorisait le président de la République à frapper des taxes supplémentaires les provenances de tout pays qui n'accorderaient pas assez de faveurs aux produits américains. Ainsi la République américaine ne connaissait pas les tarifs conventionnels, jetait par dessus bord le principe du traitement de la nation la plus favorisée et octroyait à l'Europe le principe de la réciprocité.

Tous les pays renforçaient les uns après les autres de façon considérable leurs tarifs douaniers et se cantonnaient prudemment dans une étroite protection. Le protectionnisme était devenu un article de conviction religieuse pour toutes les nations, l'Angleterre, la Hollande, la Norvège mises à part.

Mais, malgré le protectionnisme grandissant, malgré l'animosité et les critiques amères lancées à l'adresse de la clause, l'on continuait à stipuler des traités de commerce contenant presque tous la clause de la nation la plus favorisée sous la forme inconditionnelle.

Les Etats-Unis toujours fidèles à leur théorie nationale, continuaient à stipuler la clause de réciprocité et ils conclurent avec le Japon également des traités sur la base du principe d'équivalence¹. Il y a eu même à la fin du XIX^e siècle un certain revirement chez grand nombre d'Etats de l'Amérique latine; quelques-uns abandonnèrent la clause de réciprocité et, en traitant avec l'Europe, stipulèrent la clause inconditionnelle. Quelques-uns, dans leurs relations entre eux-mêmes, renoncèrent au principe d'équivalence et revinrent à la clause inconditionnelle. Le Chili, le Guatemala, le Costa-Rica, l'Uruguay, dénoncèrent leurs traités avec les Etats européens, les considérant comme obstacle à leur projet de la formation d'une union douanière entre eux. C'était le commencement du déclin de la doctrine américaine et la victoire de tous sur l'Amérique.

La clause de réciprocité avait pris naissance dans un pays nettement protectionniste. Lorsqu'elle a été étendue en Europe, on était en ce moment sous le régime protectionniste. Le terrain de l'Europe était favorable à la théorie américaine. Avec l'apparition du libre-échange la réciprocité disparut, car le libre-échange et le système de la réciprocité sont incompatibles. Et ce qui est intéressant à constater, c'est que lorsqu'on est retourné aux vieux principes protection-

1. Voir la liste de traités à la fin de l'ouvrage.

nistes, la clause de réciprocité n'a pas réapparu dans les traités de commerce européens. Peut-on l'expliquer peut-être par l'adoption du tarif maximum et minimum et du système des tarifs conventionnels ? C'est très probable. Mais si la clause de réciprocité est incompatible avec le principe du libre-échange, il n'y a aucune incompatibilité au contraire entre la clause inconditionnelle et le protectionnisme.

Nous sommes arrivés à la veille du *xx^e* siècle ; il ne serait pas sans intérêt de jeter un coup d'œil derrière nous sur les diverses formes de la clause de la nation la plus favorisée à différentes époques formulées par les diverses nations :

L'Europe a employé d'abord la forme inconditionnelle, puis la forme conditionnelle et finalement inconditionnelle.

L'Angleterre s'est toujours servie de la forme inconditionnelle avec quelques exceptions de la clause conditionnelle.

Les Etats-Unis se sont fermement cramponnés à la forme conditionnelle avec quelques rares exceptions de la clause inconditionnelle.

L'Amérique latine a employé d'abord la forme inconditionnelle, puis conditionnelle, et après toutes les deux.

Le Japon, en entrant dans la société internationale, a employé toutes les deux formes alternativement.

Les Etats asiatiques et africains ont subi de la part

des Etats européens et américains la forme inconditionnelle impérative et unilatérale de la clause de la nation la plus favorisée.

La question de savoir laquelle des deux formes est préférable, est une question plutôt d'intérêt national que doctrinal. Leurs avantages et inconvénients sont absolument relatifs; ils dépendent de foules de circonstances économiques. Il faut donc se garder d'exalter ou de condamner *a priori*.

CHAPITRE VI

Sixième période, 1902 jusqu'à nos jours

La spécialisation allemande. -- Le néo-protectionnisme anglais.

Lorsque l'Allemagne établit par la loi du 25 juillet 1879 un nouveau tarif douanier nettement protectionniste, la France se sentit obligée d'en faire autant et releva son tarif en 1881. C'est surtout après l'adoption du tarif maximum et minimum par la France que l'Allemagne a ressenti les effets désavantageux de la clause de la nation la plus favorisée de l'article 11. En face de l'établissement du nouveau régime douanier français, l'Allemagne trouva encore le moyen de lutter contre la France sur le terrain commercial, en inaugurant au commencement du siècle un nouveau système pour contrecarrer les effets

désavantageux de la clause perpétuelle. C'est la pratique de spécialisation des tarifs douaniers.

La méthode de la spécialisation consiste à définir, aussi exactement que possible, un produit qui ne rentre pas dans la série des marchandises pour lesquelles on devrait appliquer la clause de la nation la plus favorisée à une tierce Puissance. En effet il n'est pas difficile d'obtenir le but visé vu que chaque pays sur la terre, de par sa situation géographique, climatérique, la richesse ou la pauvreté de son sol et de son sous-sol, de méthodes scientifiques appliquées se spécialise dans certaines productions. Il y a des pays purement agricoles ou industriels, il y en a d'autres qui ont le caractère mixte.

Pour exclure les Etats bénéficiaires de la clause des avantages qu'on accorderait à un pays déterminé en échange de certains avantages, il suffit, d'après cette méthode, de décrire, de définir les marchandises dans leurs moindres détails dans les tarifs de douane, de manière que seule la nation qui lui avait octroyé un avantage puisse bénéficier de la faveur accordée en retour. Ainsi les bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée se trouveraient forcément exclus de fait sinon de droit, puisqu'ils n'en ont pas les produits minutieusement décrits. « Il suffira en effet, écrit Perreau¹, que les droits concédés aient

1. Perreau, *op. cit.*, t. II, p. 173.

été très spécialisés, que par exemple ils s'appliquent à des types de marchandises minutieusement décrites et que ne sauraient produire, avec un caractère d'identité absolue, l'agriculture ou l'industrie française. A ce point de vue, la pratique douanière allemande est d'une habileté vraiment excessive.»

L'Allemagne, pour donner à son agriculture une nouvelle impulsion, et sur l'insistance des agrariens et des protectionnistes coalisés pour lutter contre la clause qui ne s'adaptait plus à la politique réaliste, inaugura ce nouveau régime douanier par la loi du 25 décembre 1902. « Sans refuser aux savants et aux professeurs la part d'influence qu'ils ont pu exercer sur l'esprit des gouvernements et des parlementaires, force est bien de reconnaître, si l'on va au fond des choses, que les étapes successives du régime douanier de l'Allemagne ont presque uniquement été la suite de coalitions d'intérêts particuliers ou de nécessités politiques¹. »

Le trait caractéristique de cette méthode était son extrême spécialisation, le nombre des taxes spécialisées passa de 400 à plus de 1450². C'est pour paralyser l'automatisme juridique de la clause que ce nouveau système a été inventé. L'Allemagne avait pris soin de mesurer des concessions octroyées aux

1. Augier et Marvaud, *La politique douanière de la France dans ses rapports avec celle des autres Etats*, p. 60.

2. Nogaro et Moye, *op. cit.*, p. 67.

autres nations de manière à n'avoir point à souffrir de la clause, et ce moyen s'apprêtait à merveille au but visé, puisque la spécialisation permettait de limiter très strictement les concessions accordées. Rien n'empêche en effet d'autoriser l'entrée en Allemagne des produits autrichiens ou italiens qui n'ont pas leurs identiques en France. Donc ce procédé était absolument contraire au principe du traitement de la nation la plus favorisée. Les spécifications avaient pour objet d'en tourner les effets.

A partir de 1904 l'Allemagne conclut plusieurs traités de commerce sur la base de son nouveau tarif douanier, avec la Belgique, la Russie, la Suisse l'Italie, l'Autriche-Hongrie etc. Pour donner une idée de cette spécialisation monumentale, je citerai comme exemple une description d'un traité conclu avec la Suisse en 1904 le 12 novembre : «... le bétail bovin de la région des hauts plateaux et des montagnes, appartenant à la grande race tachetée ou à la race brune qui a été élevée à une altitude d'au moins trois cents mètres au-dessus du niveau de la mer et a fait chaque année un estivage d'un mois, au maximum à une altitude d'au moins huit cents mètres au-dessus du niveau de la mer¹. » Il est évident que les bénéficiaires de la clause de l'article 11, ainsi que les autres Etats avec lesquels l'Allemagne avait conclu le trai-

1. Arnauné, *Le commerce extérieur et les tarifs de douane*, p. 529; Nogaro, *op. cit.*, p. 69.

tement favorisé, ne possédaient nullement du bétail décrit et c'était seulement la Suisse, sans être nominativement figurée, qui était visée; par conséquent les bénéficiaires de la clause malgré leur droit, se trouvaient exclus des faveurs accordées à la Suisse.

Cette pratique de spécialisation ne resta point dans les confins du territoire allemand; elle fut bientôt imitée et appliquée par d'autres pays. Déjà en 1850 Cavour avait inauguré une politique commerciale en Sardaigne dans laquelle en dehors de la clause de la nation la plus favorisée, il y avait des réductions des tarifs très spécialisés.

La Suisse en 1902, l'Espagne en 1906, relevant leurs tarifs douaniers, augmentèrent le nombre des taxes spécialisées. La France aperçut vite que son droit au traitement de la nation la plus favorisée était réduit à peu de chose par suite de la spécialisation, tandis qu'elle continuait de faire bénéficier les autres pays de son tarif minimum. La France modifia son régime par la loi du 29 mars 1910. Voici ce que disait Leroy-Beaulieu¹ en parlant du système des deux tarifs : « Un tarif minimum qui n'est pas minimum, un tarif maximum qui n'est pas maximum, un tarif ultra-maximum qui n'est pas déterminé et reste dans les brouillards à l'état de menace, un tarif infra-minimum, qui est également vague et entouré

1. P. Leroy-Beaulieu, dans la *Revue des Deux-Mondes*, le 1^{er} février 1892.

de voiles pour servir d'appât. » Malgré les prévisions pessimistes la nouvelle loi, conservant l'édifice de 1892, releva les droits sur certains produits et en adoptant le système de la spécialisation, le nombre des postes dans le nouveau tarif fut augmenté; et l'écart entre le tarif maximum et minimum fut porté à 50 p. 100¹.

Et pendant qu'une véritable croisade se poursuivait en Europe contre la clause et ses conséquences, les Etats-Unis établissaient par la loi Payne-Aldrich le système douanier le plus rigoureusement protectionniste. Malgré les tendances libérales du tarif Underwood-Simmons en 1913, le protectionnisme outrancier reste la base de la politique commerciale américaine et, dans leurs conventions avec les Etats de l'Europe et de l'Amérique, ils stipulaient inaltérablement la clause de réciprocité. Dans ce pays, la politique douanière tend à se modifier et à se conformer aux tendances du parti au pouvoir. Avec les républicains, c'est la prédominance du protectionnisme, tandis qu'une certaine dose de libéralisme sinfiltre dans le programme des démocrates.

L'expansion protectionniste continentale n'avait pas pu gagner la vieille Angleterre. La Grande-Bretagne, la terre classique de liberté commerciale, l'avocat du libre-échange universel, était fortement

1. Perreau, *op. cit.*, t. II, p. 179

restée fidèle au souvenir de Cobden et stipulait dans ses traités la clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle. Cependant elle assistait non sans indifférence à l'évolution des autres nations et de ses propres colonies vers un protectionnisme de plus en plus rigoureux et intransigeant. Elle voyait avec une certaine mélancolie le spectacle saisissant de deux nations, les Etats-Unis et l'Allemagne, qui grâce à la protection, avaient développé leur économie nationale et constitué des grandes Puissances industrielles du monde. Sa suprématie traditionnelle était en danger, elle a dû réfléchir.

« Pesamment enfoncée dans la confiance en soi, écrit Truchy¹, et la sécurité des situations acquises, il lui semblait qu'aucune concurrence ne pourrait désormais la menacer. Il lui est arrivé ce qui arrive souvent aux victorieux : de s'immobiliser dans sa victoire. » Certes, par le traitement de la nation la plus favorisée inconditionnelle qu'elle insérait dans ses traités, l'Angleterre bénéficiait encore de quelques avantages relativement sans importance, mais le système même du libre-échange sans tarif protecteur, l'empêchait de lutter contre les aggravations de tarifs des autres nations de plus en plus rigoureux qui la frappaient. On a dû comprendre que *free trade* unilatéral était purement et simplement un système de duperie.

1. Truchy. *op. cit*

Sir L. Mallet¹ a déploré cette politique dans des termes touchants : « On est bien forcé d'avouer maintenant après une expérience de trente ans, que dans sa pratique notre *free trade* a été tout au plus un *free trade* unilatéral, et que les autres pays, alors que nous ouvririons entièrement nos ports au commerce et aux articles manufacturés du reste du monde, loin de nous conférer des avantages réciproques, ont profité sans le moindre scrupule, de notre générosité magnanime, mais désastreuse parce qu'elle n'était pas réciproque. »

Et l'Angleterre, le pays libre-échangiste le plus invétéré du monde, commence à discuter la question de savoir si elle en viendra au protectionnisme du nouveau genre préconisé par la personnalité puissante et populaire de Joe Chamberlain. Les phénomènes économiques n'ont nullement le même degré de simplicité et d'uniformité que les phénomènes physiques, qui sont les mêmes partout. Les phénomènes économiques sont essentiellement sociaux, or chaque peuple est une personnalité économique formée par l'histoire et le droit, et les mêmes phénomènes économiques peuvent se nuancer diversement suivant le terrain où ils évoluent.

Le protectionnisme anglais se confond inséparablement avec le mouvement d'impérialisme. La trans-

1. Louis Mallet, Le sophisme de la réciprocité, dans le *Journal des Economistes*, 1879, 15 mai.

formation de l'empire britannique en un Zollverein a été déjà la visée grandiose de la ligue *Greater Britain*, fondée en 1884. Chamberlain se mit en 1903 à la tête du mouvement pour la réforme douanière et fonda *Tariff Reform League*. Une propagande, avec des efforts inlassables, a été faite pour conquérir l'opinion publique au régime protecteur. Il fallait doter l'Angleterre d'un tarif douanier autonome qui lui donnerait le moyen de se défendre contre le protectionnisme intransigeant des nations continentales ou américaines et d'un tarif préférentiel (*preferential tariff*) qui rattacherait les colonies à l'Angleterre, consolidant ainsi, par une communauté d'intérêts, les diverses parties de l'empire britannique à la mère-patrie, de la métropole jusqu'aux extrémités de l'organisme impérial. « Protection vis-à-vis de l'étranger, libre-échange dans les limites de l'Empire, est la devise économique de l'impérialisme anglais. »

Quoique le mouvement fût très sympathique pour le public, les essais ont échoué devant la résistance des colonies qui jalousement conservaient leur autonomie douanière et devant l'opposition du peuple anglais qui redoutait par l'application du *Tariff reform*, la cherté de la vie. « Il faut dire que, écrit Nogaro ¹, si le protectionnisme impérialiste de Chamberlain pouvait trouver une certaine force dans les arguments

1. Nogaro et Moye, *op. cit.*

sentimentaux, il avait le grave défaut de menacer directement le consommateur britannique habitué à considérer la vie à bon marché comme un résultat grandiose de l'action de Cobden. » Mais il est de fois, dans la vie des nations, où il devient impossible de résister longtemps devant les impérieuses exigences contre les vagues des mouvements sociaux et des nécessités économiques ou politiques. Le germe a déjà été semé. Après ce qu'on a vu pendant la grande guerre, on peut affirmer que la marche foudroyante du protectionnisme outrancier des nations entraînera dans ses flots l'Angleterre vers l'adoption du même régime.

En résumant, nonobstant toutes les hostilités, toutes les répugnances vis-à-vis de la clause, malgré toutes les ingéniosités inventées pour éluder ses effets, malgré les efforts gigantesques faits par tous les pays d'Europe pour s'en débarrasser, la clause de la nation la plus favorisée a subsisté et figure invariablement dans tous les traités de commerce du ^{xx}^e siècle. Certes, elle a beaucoup perdu de son importance primitive, de sa valeur originaire, puisqu'avec le système des droits spécialisés, avec la tendance à individualiser les concessions, elle ne pouvait plus être appliquée qu'aux produits, d'importance minime, qui n'avaient pas été spécialisés. Elle garde cependant son aspect traditionnel : la forme inconti-

tionnelle. Dans cette période de protectionnisme, la clause de réciprocité n'a pas paru dans les conventions européennes; c'est sûrement à cause de la spécialisation excessive adoptée par presque tous les pays. Mais faute de compter sur la suppression radicale de la clause, les protectionnistes voudraient du moins la remplacer par la clause de réciprocité.

La grande guerre éclate en 1914. L'Allemagne vaincue sollicite la paix. Ainsi disparaît à jamais le traité de Francfort avec son fameux article 11, source de toutes les discussions et des luttes économiques. Le traité fut conclu à Versailles entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne le 28 juin 1919¹, contenant dans les clauses économiques, la stipulation de la clause de la nation la plus favorisée sous la forme inconditionnelle.

ARTICLE 267. — Toute faveur, immunité en privilège concernant l'importation, l'exportation ou le transit de marchandises, qui serait concédée par l'Allemagne à l'un quelconque des Etats alliés ou associés ou à un autre pays étranger quelconque, sera simultanément et *inconditionnellement* étendu à tous les Etats alliés ou associés. »

1. Publication du ministère des Affaires étrangères, Paris, 1919.

ARTICLE 271. — En ce qui concerne la pêche, le cabotage et le remorquage maritimes, les navires et bateaux des P. A. et A. bénéficieront dans les eaux territoriales allemandes, du traitement qui sera accordé aux navires et bateaux de la nation la plus favorisée. »

ARTICLE 276. — L'Allemagne s'engage... *b*) à ne soumettre les ressortissants des P. A. A. à aucun règlement ou restrictions en ce qui concerne les droits visés au paragraphe *a*)¹, qui pourraient porter directement ou indirectement atteinte aux stipulations du dudit paragraphe ou qui seraient autres ou plus désavantageux que ceux qui s'appliquent aux étrangers ressortissants de la nation la plus favorisée. »

Dans le paragraphe *c*) du même article se trouve la stipulation du traitement national : «... à ne soumettre les ressortissants des P. A. & A. leurs biens, droits ou intérêts, y compris les sociétés ou associations dans lesquelles ils sont intéressés, à aucune charge, taux ou impôts directs ou indirects, autres ou plus élevés que ceux qui sont ou pourront être imposés à ses ressortissants ou à leurs biens, droits ou intérêts. »

Par l'article suivant les alliés visent en particulier la méthode douanière dite de la spécialisation.

1. L'exercice des métiers, professions commerce et industries.

ARTICLE 265. — L'Allemagne s'engage en outre, à ne pas établir, en ce qui concerne le régime des importations, de différence au détriment du commerce de l'un quelconque des Etats alliés ou associés par rapport à un autre quelconque desdits Etats, ou par rapport à un autre pays étranger quelconque, même pas des moyens indirects, tels que ceux résultant de la réglementation ou de la procédure douanière, ou des méthodes de vérification ou d'analyse ou des conditions de paiement des droits ou des méthodes de classification ou d'interprétation des tarifs, ou encore de l'exercice des monopoles.

Dans ce traité, le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée est refusé à l'Allemagne. Elle ne peut le réclamer chez les alliés pendant un certain temps du moins. La clause a donc le caractère d'une stipulation unilatérale au profit des alliés. Ce n'est qu'une disposition provisoire.

CHAPITRE VII.

Particularités de la clause. — Limitations et Restrictions.

Lorsque la stipulation du traitement de la nation la plus favorisée est pure et simple, sans condition ni restriction, elle est de par sa nature d'une portée générale et embrasse indistinctement tous les avantages et tous les privilèges accordés dans le passé ou à accorder à l'avenir à n'importe quel pays et relatifs à n'importe quelle marchandise.

Dans un traité, le consentement mutuel fait la loi pour les parties contractantes. Elles sont libres de limiter ou restreindre la portée de la clause par des réserves qu'il leur conviendra. Cependant elles doivent être formellement stipulées; elles feront l'objet de déclarations expresses. La clause est souple, elle varie

dans sa forme et dans ses effets suivant les conventions ; elle est tantôt générale, tantôt restreinte et limitée. Si donc les parties se consentent réciproquement d'apporter certaines limitations ou restrictions au droit du traitement de la nation la plus favorisée, la clause devient une clause limitée et restreinte.

Ainsi, parfois, les parties contractantes veulent exclure de la portée de la clause certaines marchandises déterminées et énumérées dans le traité. Dans l'article 2 du traité conclu entre les Etats-Unis et le Portugal le 22 mai 1899¹ : «... il est convenu que sur les articles suivants (énumération des articles), produits du sol et de l'industrie des Etats-Unis, importés au Portugal, les droits de douane seront aussi bas que ceux accordés à tout autre pays. »

Il y a limitation à la clause si l'une de deux parties contractantes consent à l'autre une réduction de tarifs sous certaines conditions ; que les articles soient importés par voie maritime par exemple. Les autres Etats bénéficiaires de la clause ne pourront exiger ces moindres tarifs que pour l'importation par cette même voie. C'est une limitation indirecte, puisqu'ils ne sont pas exclus des faveurs accordées, mais leur droit aux bénéfices est subordonné à une condition.

Il y a limitation à la clause lorsqu'on restreint les effets du traitement favorisé aux avantages concédés

1. Martens, *N. R. G.*, Cont. XXXIII, p. 215.

à telle ou telles nations déterminées et non pas à toutes. L'article 11 du traité de Francfort présente ce genre de limitation qui, d'ailleurs, peut devenir illusoire par le mécanisme même de la clause de la nation la plus favorisée.

On peut encore limiter les effets de la clause en restreignant aux bénéfices accordés seulement dans le passé, *pro praeterito*, ou à ceux à accorder à l'avenir, *pro futuro*.

Les restrictions à la clause peuvent encore se référer aux avantages relatifs au transit, à l'entrée ou à la sortie des marchandises comme dans la loi de 1882, promulguée par la France en faveur de l'Angleterre.

La limitation à la clause peut encore consister en ce qu'on en exclut tous les avantages accordés à une nation déterminée. Dans ce cas nous nous trouvons en présence d'un traitement privilégié. Nous allons développer ce cas plus amplement.

Le traitement privilégié entre certains pays. — Les nations ayant entre elles une certaine communauté d'origine ou un certain lien de vie économique, se réservent dans leurs conventions entre elles, un traitement privilégié.

Presque toutes les anciennes colonies espagnoles et portugaises, aujourd'hui des Etats indépendants de l'Amérique latine, réservent un traitement différentiel en faveur de leurs anciennes mères patries.

Dans presque tous les traités conclus par le Brésil avec diverses Puissances, on voit figurer une formule réservant certains privilèges seuls au profit de Portugal. Ainsi dans le traité du 17 novembre 1827¹ conclu entre le Brésil et les Villes Hanséatiques, l'article 8 contient la stipulation formelle du traitement privilégié : « Il est entendu que les privilèges qu'on a accordés ou qu'on accordera à la nation portugaise ne serviront point de terme de compensation. » Ce traitement est d'ailleurs, réciproque. Le Portugal réserve au Brésil un traitement privilégié auquel n'auront pas droit les autres nations jouissant avec le Portugal du traitement de la nation la plus favorisée. Ainsi dans le traité franco-portugais de 1881² : « Toutefois il est fait réserve, au profit du Portugal, du droit de concéder au Brésil seulement les avantages particuliers qui ne pourront être réclamés par la France comme une conséquence de son droit au traitement de la nation la plus favorisée. » En pratiquant le système de l'exclusion générale avec tous les pays qui traitent avec lui, le Portugal assure à son ancienne colonie un traitement différentiel dont demeurent exclus tous ses contractants.

Les trois pays scandinaves appliquent le traitement différentiel favorable aux uns aux autres. Il existait

1. Voir plus haut, page 44.

2. Cité par Bonnet dans sa thèse, voir la Bibliographie.

même une complète franchise douanière entre la Suède et la Norvège jusqu'en 1897.

Quelques uns des Etats de l'Amérique latine se réservent réciproquement un traitement privilégié dans leurs conventions commerciales, ainsi la Colombie et le Venezuela, l'Equateur et le Pérou.

Le Portugal et l'Espagne se sont accordé par le traité du 27 mars 1893 la franchise douanière pour certains produits jusqu'en 1913.

A partir de 1858 jusqu'en 1897, le commerce entre la Russie et la Finlande bénéficiait d'une franchise douanière presque complète.

Les traités entre la Russie et la Perse autorisent le cabotage des bâtiments des deux nations avec tous les ports de la mer Caspienne. Il en est de même pour la Turquie qui déclare dans certains de ses traités que les produits de la Perse jouiront sur son territoire d'un régime de faveur dont ne pourront pas se prévaloir les titulaires de la clause de la nation la plus favorisée, comme par exemple la Convention serbo-turque du 1888¹.

Le Japon de son côté fait un traitement favorable au Coréa.

1. Cité par Veillevitch dans sa thèse, voir la Bibliographie.

Le traitement préférentiel entre les métropoles et leurs Colonies.

Une Colonie perd, comme un pays protégé ou annexé, sa souveraineté extérieure et elle cesse d'être une personnalité juridique devant la société internationale. Les grandes Puissances occidentales qui possèdent des Colonies lointaines et nombreuses bénéficient de leur part d'un traitement préférentiel.

Il est admis par tout le monde que les Etats bénéficiaires de la clause, ne sauraient réclamer le bénéfice des avantages accordés, quel que soit le régime intérieur de la colonie, par les Colonies à leurs métropoles et réciproquement. La mère patrie, seule maîtresse de sa Colonie, a le droit d'octroyer à ses Colonies ou de se faire accorder des privilèges, des faveurs qu'elle ne confère à aucune autre nation. Les colonies, comme les membres d'une confédération, ont cessé d'être des tierces nations vis-à-vis de leurs métropoles. Il dépend de la volonté absolue de la métropole de comprendre ou de ne pas comprendre, à son gré, ses colonies dans les traités de commerce qu'elle passe avec les nations étrangères et les privilèges qui en résultent.

Donc, les autres Etats bénéficiaires de la clause, sont exclus des avantages. Lorsqu'on a voulu qu'on serait traité dans la Colonie d'un Etat sur le même pied que la métropole, on a reconnu que la clause sous sa forme

ordinaire ne suffisait pas à garantir un tel traitement et on l'a toujours stipulé d'une manière expresse et distincte. Ainsi dans l'art 7 du traité conclu entre l'Angleterre et le Zollverein du 30 mai 1865¹ on lit : « Les stipulations des articles précédents, seront également appliquées aux Colonies et aux possessions d'outre-mer de Sa Magesté Britannique. Dans ces Colonies et possessions les produits des Etats du Zollverein ne seront soumis ni à d'autres ni à des droits de douane, plus élevés que les produits du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et l'Irlande ou de tout autre pays. »

L'application de ce traitement différentiel se trouve dans les relations des grandes Puissances coloniales du monde, l'Angleterre et la France en particulier, avec leurs Colonies respectives.

Le Pacte colonial était un système exclusif ; c'était un régime d'assujettissement et d'exploitation de la part de la métropole, qui prit fin en 1849 en Angleterre et en 1861 en France, sous la poussée des idées libre-échangistes. Jusqu'à son abolition les Puissances coloniales réservaient le bénéfice de toute faveur et privilège exclusivement à leur profit. Avec l'abolition du Pacte, l'Angleterre renonça au traitement préférentiel et dota même quelques-unes de ses Colonies, de l'autonomie douanière. La navigation de tous

1. Martens, *N. R. G.*, XIX, p. 325.

les pays pourrait désormais participer, par voie de réciprocité accordée par les gouvernements étrangers, au transport maritime de tous objets d'échanges commerciaux avec l'Angleterre et ses possessions coloniales, sur le même pied et dans les mêmes conditions que la navigation elle-même de la Grande-Bretagne.

Tandis que l'Angleterre demeurerait fidèle au libre-échange, ses colonies adoptaient des tarifs de plus en plus protecteurs. Dès l'abrogation de l'acte Cromwell, les Colonies libres usèrent de leur autonomie douanière pour s'entourer de barrières.

En Angleterre apparaissent les idées nouvelles relatives à la politique coloniale. Chamberlain, le prêcheur du nouvel évangile d'impérialisme, préconisait l'établissement d'une Union douanière embrassant la métropole et ses Dominions. C'était le retour vers le système des tarifs différentiels; droits préférentiels pour des marchandises anglaises dans ses Colonies et *vice versa*. Mais l'autonomie douanière des colonies s'oppose à la constitution d'un impérialisme de grande envergure. Si les Colonies ont besoin de tarifs protecteurs, du moins peuvent-elles accorder à la mère-patrie des droits préférentiels. Mais pour adopter des droits préférentiels de la part de la métropole, il faut créer avant tout des droits de douane, c'est-à-dire adopter le système protectionniste. Quoiqu'il en soit l'idée d'un Zollverein est entrée dans le programme de l'impérialisme britannique.

A partir du commencement du siècle, les Colonies accordèrent les unes après les autres, aux produits anglais des conditions exceptionnelles. Le Canada, en revisant en 1907 sa législation douanière, établit le système des trois tarifs : tarif préférentiel, tarif moyen, et tarif général. Le dernier, le plus haut était appliqué aux nations qui n'accordaient aucune faveur aux marchandises de Canada. Le tarif moyen, qui correspond en principe au tarif minimum français, était appliqué aux pays qui consentaient au Canada le traitement de la nation la plus favorisée, et le tarif préférentiel fut réservé exclusivement à l'Angleterre et à ses colonies.

Le mouvement du système des tarifs préférentiels au profit de la métropole gagna le monde colonial britannique. Les autres colonies comme l'Australie en 1906, la Nouvelle-Zélande en 1904, les colonies d'Afrique du sud en 1904 accordèrent aux produits anglais le traitement préférentiel. Et chaque colonie jouissait de la part des autres colonies, un traitement privilégié.

Après l'abolition du Pacte colonial en 1861, la France, octroya en 1868 à ses trois colonies, la Martinique la Réunion et la Guadeloupe, le régime d'autonomie douanière par lequel les colonies devenaient maîtresses de leurs tarifs¹. Avec la transformation du régime

1 Perreau *op. cit.*, t. II p. 151.

douanier en France par la loi du 11 janvier 1892, ce régime d'autonomie fut aboli et remplacé par le système d'assimilation complète avec la métropole. Ainsi les marchandises françaises entraient en franchise dans les colonies, et les produits étrangers importés dans les colonies, payaient les mêmes taxes qu'ils auraient payées en France d'après le tarif de la nouvelle loi. Les colonies françaises jouissaient de droits préférentiels en France. Les produits algériens en particulier profitaient d'une entière franchise.

En résumant . les faveurs, immunités et privilèges que les colonies accordent à leurs métropoles et réciproquement, sont en dehors de la portée de la clause de la nation la plus favorisée; les autres États bénéficiaires de la clause ne pourraient s'en prévaloir sans une stipulation spéciale et expresse.

Le traitement spécial du trafic-frontière. — Le trafic-frontière est le commerce journalier auquel se livrent en général les habitants des régions limitrophes de la frontière de deux États. Ce trafic est soumis parfois aux faveurs exceptionnelles que les États contractants spécifient ordinairement dans leurs traités. Ils établissent un régime spécial suivant lequel des États accueillent, à des droits réduits, les denrées nécessaires à l'approvisionnement quotidien des habitants, dans une zone strictement déterminée et limitée.

Ainsi l'Autriche octroyait des privilèges particuliers aux vins de Lombardie et de Vénétie.

Les faveurs ainsi accordées au trafic-frontière ne sont pas du ressort de la clause de la nation la plus favorisée et ne peuvent donc pas être réclamées par les autres nations bénéficiaires de la clause, sauf par les Etats qui, en étant bénéficiaires de la clause, sont en même temps limitrophes avec les deux Etats contractants, ou encore lorsqu'une stipulation formelle réserve le bénéfice de ces privilèges aux autres Etats. Mais ordinairement les Etats limitrophes stipulent expressément l'exclusion du bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée des autres Etats. Ainsi dans le traité entre l'Autriche-Hongrie et la Roumanie du 22 juin 1875¹ on lit la stipulation suivante : « Les dispositions qui précèdent ne s'appliquent point, aux faveurs actuellement accordées ou qui pourraient être accordées ultérieurement à d'autres Etats limitrophes pour faciliter la circulation sur la frontière ». Il ne faut pas cependant enlever le vrai caractère de ces privilèges en leur donnant une extension exagérée.

Pour conclure un traité, les deux parties doivent posséder une souveraineté politique et une indépendance économique et commerciale. Alors les deux parties contractantes se considèrent comme des égales et la stipulation du traitement de la nation la plus favorisée a le caractère d'une obligation bilatérale.

1. Martens *N. R. G.*, Cont. II p. 373.

Les stipulations unilatérales, nombreuses jadis avec les pays d'Orient et d'Extrême-Orient deviennent de plus en plus rares. Le Japon a conclu dans la dernière décade du XIX^e siècle plusieurs traités de commerce avec les Etats européens et américains, tantôt sur la base du système d'équivalence, tantôt sous la forme inconditionnelle. La première convention bilatérale entre la France et la Porte fut signée le 25 juin 1802¹. Elle est ainsi conçue : « Comme la République française et la Sublime Porte ont voulu se mettre par le présent traité, l'un dans les Etats de l'autre, dans les Etats de la puissance la plus favorisée il est expressément entendu qu'elles s'accordent de part et d'autre dans les deux Etats, tous les avantages déjà accordés ou à accorder à d'autres puissances comme si les dits avantages étaient stipulés mot à mot dans le présent traité ». Les stipulations unilatérales sont aujourd'hui devenues des exceptions.

Mais il y a des Etats, ou plutôt des communautés territoriales politiques, qui ne possèdent pas la plénitude des attributions de la souveraineté extérieure. Ils sont dépendants d'une puissance étrangère ou d'une agglomération politique ou économique plus considérable. Ces régimes exceptionnels ont une influence énorme sur la portée de la clause de la nation la plus favorisée. Nous allons les examiner.

1. Cité par Farra dans sa thèse, voir la Bibliographie.

Protectorat. — Un Etat souverain est une communauté politique qui n'a point de supérieur politique, il est complètement indépendant. Cette qualité primordiale et essentielle manque au pays protégé; dans ses relations extérieures, il est soumis au contrôle et à la surveillance du protecteur. « Il est permis de parler d'un Etat mi-souverain, dit Heffter¹, pour indiquer la nature bâtarde d'un corps politique condamné à subir dans ses rapports extérieurs l'impulsion d'une puissance supérieure. »

Le régime protectorat résulte d'un lien contractuel entre deux Etats dont le plus faible aliène en faveur du plus fort une fraction des attributs de sa souveraineté, en retour de l'assistance matérielle et morale que ce dernier lui accorde. L'élément constitutif du protectorat est la perte de la souveraineté extérieure. En réalité le protectorat est une annexion déguisée qui se réalisera progressivement en ménageant les susceptibilités du protégé. C'est l'identification avec la politique de l'Etat protecteur, puisque le pays protégé, même dans la mesure de la liberté qui lui est laissée (d'ordinaire le protégé conserve son autonomie intérieure et souvent la juridiction du protecteur ne lui est point appliquée), pour conclure des traités, ne peut faire aucune convention qui solidarise son sort avec une autre nation au point de

1. Heffter, *Droit International public*, p. 37.

l'engager dans les complications politiques et économiques. Le protectorat sous le couvert du *patrocinium* romain à la fois sévère et bienfaisant n'est qu'une pure annexion.

Le protectorat fait perdre au pays protégé son unité politique, il cesse d'être un tiers Etat. Par conséquent les tierces Puissances ne peuvent plus se prévaloir de la clause de la nation la plus favorisée pour obtenir le traitement concédé à un pays protégé par son protecteur. Pour se soustraire à la perte éventuelle de privilèges que leur conférait leur admission au traitement le plus favorable, les Puissances intéressées n'ont qu'à faire stipuler formellement à leur profit et par acte distinct, les privilèges dont elle ne jouissaient qu'indirectement.

La question s'est posée à propos de la dénonciation faite par la France au mois d'août 1895¹ du traité de commerce italo-tunisien du 8 septembre 1868 qui a été conclu jusqu'au 8 septembre 1896 avec la clause de tacite reconduction à moins de dénonciation un an avant son expiration. Ce traité contenant la clause de la nation la plus favorisée pour l'Italie, paralysait le développement des relations économiques de la France avec la Régence, tout avantage concédé par la Tunisie à la France devant de plein droit profiter de l'Italie. Ce régime n'a disparu qu'avec le consentement des Etats intéressés.

1. Despagnet, *Essai sur les protectorats*.

Annexion. — En cas d'annexion d'un Etat par un autre, la même solution prévaut. Par l'annexion un Etat perd sa personnalité juridique, son indépendance est paralysée. Les traités de commerce conclus antérieurement par l'Etat annexé deviennent caducs, et les faveurs, immunités octroyées par l'Etat annexé disparaissent. Par conséquent si le régime douanier de l'Etat annexé octroyait le traitement de la nation la plus favorisée à une tierce Puissance, celle-ci est de plein droit déchue du droit de s'en prévaloir, à moins que l'Etat annexant ne souscrive lui-même aux droits acquis. Le traité tunisien de Casr-Saïd de 1881 présentait une disposition analogue : « Le gouvernement de la République française se porte garant de l'exécution des traités actuellement existants entre le gouvernement diplomatique et les diverses Puissances européennes ». D'ailleurs en 1897 tous les Etats bénéficiaires de la clause renoncèrent par voie diplomatique au traitement de la nation la plus favorisée.

En cas d'annexion partielle, la région annexée du territoire de l'Etat concédant sera également soustraite de la portée de la clause sauf stipulation contraire et expresse.

Confédération d'Etat ou Etat fédéral. — Dans une Confédération d'Etat comme l'ancienne Confédération germanique, ou dans un Etat fédéral comme les Etats-Unis et la Suisse, la personnalité internationale des

Etats membres est absorbée dans l'Union; les États membres ne sont plus des personnes du droit des gens. La capacité juridique de ces Etats s'évanouit et leurs intérêts politiques, économiques, commerciaux se confondent avec ceux de la Confédération. Il s'interpose ainsi entre les divers membres une nouvelle personnalité toute distincte avec des attributions spéciales et considérables. Il y a une fusion complète et c'est l'organe central qui représente la souveraineté nationale à l'extérieur et qui fait des actes de souveraineté.

Par conséquent, si un Etat membre a concédé, par un traité conclu antérieurement à son entrée dans la Confédération ou l'Etat fédéral, la clause de la nation la plus favorisée, les bénéficiaires de ce traitement ne pourraient se prévaloir des faveurs qui résulteront de la fusion des Etats membres avec la nouvelle personnalité. L'union politique et économique a fait cesser les Etats membres d'être des tiers vis-à-vis de l'Etat qui a accordé le traitement favorisé. La clause ne s'étend qu'aux faveurs à des tiers pays. Pour avoir le bénéfice des faveurs ainsi accordées, il faut une stipulation expresse.

Union douanière. — Les traités d'union douanière ont pour objet de fusionner les intérêts économiques des Etats contractants souverains et indépendants entre eux. L'U. D. peut aussi exister entre les diverses

fractions d'un Etat politique à une union réelle, ou entre les fractions d'un Etat politique à une union personnelle, ou bien encore entre les Etats constitués en fédération ¹.

L'objectif principal de l'U. D. est de supprimer toute barrière douanière à la frontière commune de deux Etats contractants et de les soumettre à des règles communes dans leur trafic avec les autres Etats. C'est une fusion complète des intérêts commerciaux, financiers, industriels. L'exemple le plus classique est le fameux Zollverein allemand constitué en 1834 ². Un autre exemple est l'U. D. entre la France et la Principauté de Monaco depuis 1865. Voici les termes de la convention: « La convention conclue le 9 novembre 1865 avec la Principauté de Monaco est une U. D., dont l'objet est d'étendre pour toutes les opérations commerciales et maritimes, la frontière de l'Empire français jusqu'à l'extrême frontière de la Principauté. En fait, au point de vue douanier, il n'existe plus, dans la Principauté de Monaco que des ports français, régis par les lois françaises, d'où une assimilation complète, entre le pavillon de Monaco et le pavillon français... »

1. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. IV.

2. On peut citer encore : l'U. D. entre la Prusse et la Principauté de Schwarzburg-Sonderhausen de 1819; l'U. D. entre la Prusse et la Principauté de Schwarzburg-Rudolstadt, de 1882; l'U. D. entre la Prusse et la Saxe-Weimar de 1823; l'U. D. entre le Wurtemberg et les principautés de Hohenzollern de 1824

C'est une véritable U. D. qui présente tous les caractères distinctifs et fondamentaux des unions douanières : la franchise de douane à la frontière commune, l'adoption d'un même tarif applicable aux frontières extérieures des pays unis et la communauté des recettes. Il y a des cas où l'U. D. peut aboutir à une suppression complète de souveraineté des Etats. Les Etats faibles, moins prospères, moins avancés subiront la volonté de l'Etat le plus fort et cette vassalité économique conduira fatalement à l'hégémonie politique de l'Etat puissant. Nous n'avons qu'à nous édifier en jetant un coup d'œil sur le Zollverein allemand. L'U. D. complète n'est qu'un acheminement vers l'incorporation, l'union politique.

Quel sera le droit du bénéficiaire de la clause dans le cas où l'Etat, qui lui avait accordé le traitement de la nation la plus favorisée, formerait une U. D. avec un autre Etat ?

Les partisans de l'exclusion du bénéfice de la clause prétendent que, en cas d'une U. D., les deux Etats perdent une portion de leur personnalité juridique. Avec la fusion des intérêts économiques, ils ne forment plus des Etats tiers vis-à-vis de l'un et l'autre, ils forment une même unité économique. L'U. D. devient une individualité économique indépendante. Par voie de conséquence, la clause ne donne droit qu'aux faveurs octroyées à une tierce nation ; et, puisque nous ne sommes plus dans ce cas en présence d'une tierce

Puissance, le bénéficiaire de la clause ne saurait réclamer les avantages dont jouissent « les parties qui forment ce tout économique ». Ils forment ainsi une association, et les tierces Puissances n'auraient aucun droit à se prévoir des avantages accordés à un petit Etat qui est absorbé par la Puissance dont le rôle est prépondérant¹.

Au contraire ceux qui réclament; et cette opinion est plus soutenable, pour le bénéficiaire de la clause le droit aux avantages, disent que malgré la fusion, l'unité économique, les Etats unis possèdent encore leur indépendance politique et si le bénéficiaire de la clause a stipulé antérieurement à l'établissement de l'U. D., il a entendu sous la dénomination de « tierce nation », une unité politique distincte; et en fusionnant ses intérêts économiques avec l'autre Etat, cette tierce nation n'a pas cessé d'être une unité politique distincte. Par conséquent, le droit au bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée doit subsister aussi longtemps que les deux parties de l'union conservent les attributions de leur souveraineté et figurent dans les relations internationales comme deux personnalités juridiques séparées.

A la différence du membre d'une Confédération d'Etat, un membre de l'U. D. ne perd pas son indépendance politique. S'il est vrai que l'U.D. n'est qu'un

1. Schraut, *System der Meisbegünstigung*, cité par Veillevitch, dans sa thèse.

commencement de l'union politique, le fait n'est pas encore accompli et jusque là le bénéficiaire du droit au traitement de la nation la plus favorisée ne doit pas être exclu des faveurs résultant d'une U.D. sauf stipulation contraire et expresse. Ainsi dans le traité du 6 décembre 1891¹ conclu entre l'Allemagne et l'Autriche on lit le passage suivant : « En sont exclus... les faveurs accordées par une des parties contractantes par le fait d'une U.D. déjà établie ou qui serait établie à l'avenir. »

Mais si un Etat a stipulé le traitement de la nation la plus favorisée après l'établissement de l'U.D., il est évident qu'il ne pourra plus bénéficier des faveurs dont jouirait une des Etats de l'Union sur le territoire de l'autre.

Il ne faut pas confondre l'union douanière avec la Ligue douanière, Zoll-Liga, comme l'ont appelée les Allemands, d'apparence si analogue à l'U.D. La Ligue douanière se réalise par l'unité économique. Les éléments constitutifs de l'U.D. lui font complètement défaut. Le seul lien de communauté résulte d'un tarif douanier identique applicable aux frontières extérieures, mais il n'y a pas de franchise à la frontière commune, il n'y a pas non plus de communauté des recettes. Chaque Etat conserve son autonomie économique et sa ligne de conduite. Dans ce cas et encore

1. Martens, *N. R. G.*, Cont. XVII, p. 852.

avec plus de raison, les droits préférentiels établis par les co-contractants en faveur les uns des autres, doivent profiter immédiatement et sans autre dédommagement aux bénéficiaires du traitement de la nation la plus favorisée. Autrement il serait très facile d'éluder les effets de la clause; il suffirait au concédant de conclure avec une nation une ligue douanière. « La clause deviendrait ainsi un simple leurre, voire même un piège, attendu qu'on saurait toujours trouver moyen de l'éluder grâce à quelque faux fuyant¹. »

On n'a jamais vu, d'ailleurs, l'application d'une Ligue douanière. Elle n'était qu'un projet entre l'Autriche et l'Allemagne, proposé au Congrès agricole de Vienne en 1890.

Tous ces exemples de limitations et de restrictions apportées à la portée de la clause sont des entorses graves à son principe et qui dénaturent d'une façon ou d'une autre le mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée, et n'ont ordinairement d'autre résultat que la constitution des droits différentiels auxquels la clause est implacablement hostile.

1. Veillecovitch, *Les traités de commerce*

CONCLUSION

Après le terrible ouragan qui s'était déchaîné sur le monde en 1914 laissant derrière lui des misères immenses, des ruines encore pour longtemps irréparables, la paix universelle et durable n'est pas encore, malgré la conclusion des traités, définitivement rétablie. Le mal est énorme. Le monde est atteint dans sa puissance matérielle et dans sa force morale; les crises économiques et les crises sociales sévissent, s'amplifient et deviennent de plus en plus angoissantes.

La grande guerre n'a pas seulement excité les passions, déchaîné les appétits matériels, mais la mentalité, la psychologie humaine même se trouve complètement transformée. On constate partout dans tous les pays la croissance du lucre, la matérialisation de la vie publique et sociale. La vie intellectuelle et artistique, paraît être submergée et éclipsée par le flot tentaculaire de spéculation internationale qui s'est abattue sur l'humanité. L'égoïsme le plus abject sévit depuis l'armistice et jamais le mammonisme n'a

eu tant d'esclaves qu'aujourd'hui. Le malaise économique règne partout; la cherté de vie est alarmante dans tous les pays; les productions sont diminuées; il y a du chômage dans les industries des grandes nations.

L'indécision, l'incertitude qui règnent dans le monde politique et diplomatique, ont leur inévitable répercussion sur la vie commerciale et économique. Les prohibitions établies pendant la guerre comme moyen de défense ne sont pas toutes abolies. Le retour au régime antérieur commercial se fait avec une grande prudence; et les relations commerciales entre les nations sont bien loin d'avoir l'aspect de celles d'avant guerre. Un immense pays, la Russie, demeure isolé du reste du monde, et quoique l'Angleterre soit entrée en relations commerciales avec lui, ce n'est qu'un cas isolé; le commerce entre les nations n'a pas encore l'allure internationale. La tendance si accentuée des hommes politiques à se régler sur la réalité les rend aujourd'hui particulièrement attentifs au jeu des influences et des répercussions économiques.

L'aube de la liberté universelle est encore bien loin de luire sur le monde. L'idéal, la réalisation du fameux âge d'or par la perspective d'une union douanière universelle, comme souhaitait Clapier¹ est très lointain. Au contraire de la grande guerre le protec-

1. Clapier, à la réunion du 5 novembre 1877 de la Société d'Economie politique.

tionnisme est sorti victorieux et il sera sans doute dans l'avenir la directive de la politique commerciale de toutes les nations. Même l'Angleterre libre-échangiste a dû entrer pendant la guerre dans la voie de la taxation douanière pour un certain nombre de produits.

A la conférence économique des Alliés, tenue à Paris au mois de juin en 1916, a été adoptée la résolution suivante : « Considérant qu'il est d'un intérêt essentiel que, pendant la période de reconstitution économique qui suivra la cessation des hostilités, la liberté d'aucun des Alliés ne soit gênée par la prétention que pourraient émettre les Puissances ennemies de réclamer le traitement de la nation la plus favorisée, les Alliés conviennent que le bénéfice de ce traitement ne pourra être accordé à ces Puissances pendant un nombre d'années qui sera déterminé par voie d'entente entre eux¹. »

On a proposé², pendant la guerre, la formation d'une Union Economique des Alliés, par laquelle on adopterait un régime douanier commun, une sorte de protectionnisme à quatre degrés : 1^o tarifs préférentiels réciproques entre l'Angleterre et ses possessions; 2^o tarifs préférentiels réciproques entre l'Angleterre et les Puissances alliées; 3^o Réserver aux

1. *Revue générale de droit international public*, septembre-octobre 1916.

2. Hoschiller, Les dangers de la guerre économique, dans la *Revue de Paris*, mai 1916.

nations neutres le traitement de la nation la plus favorisée et le bénéfice du tarif minimum; 4^e tarifs simplement prohibitifs pour les Puissances ennemies. Cependant une fois la guerre terminée, l'idée d'un bloc économique interallié s'est évaporée; le bloc politique même existe à peine. Des projets de rapprochement économique formulés pendant la guerre par les Puissances de l'Europe Centrale sont également par leur défaite, disparus.

Quel est l'avenir de la clause de la nation la plus favorisée ?

La clause de la nation la plus favorisée dépend des relations commerciales internationales qui sont loin d'être normales; et les relations économiques sont subordonnées à la vie et à l'action politique internationale. Or l'horizon politique est encore voilé; on étouffe sous l'atmosphère lourde qui pèse sur le monde.

L'épineuse et insoluble question d'Orient est toujours d'actualité; l'Europe Centrale est en ébullition; la tempête sociale tourbillonne dans les confins de l'Europe, l'Allemagne cherche mille subterfuges pour se dérober à ses engagements. A travers cet épais brouillard international, le marasme économique qui sévit plus que jamais, à travers tant de cuisants problèmes politiques, économiques, sociaux qui agitent le monde entier, essayer d'apercevoir l'avenir d'une simple clause, prédire sa forme ou son évolution ultérieure, serait un jugement trop

présomptueux, trop téméraire. Combien de prévisions des économistes, des hommes d'Etats, des historiens ont été démenties pendant la guerre par des événements subséquents diamétralement opposés ! Je laisse à d'autres le soin de prophétiser.

Tout ce que nous pouvons dire c'est que le protectionnisme outrancier sera la mot d'ordre, le courant prédominant de la future politique commerciale de toutes les nations. La clause de la nation la plus favorisée, quoiqu'elle ait perdu beaucoup de son importance primitive continue à être insérée dans les traités de commerce sous sa forme inconditionnelle. Pour arriver à une forme universelle de la clause, il faut que, ou l'Amérique adopte la forme européenne de la clause, ou bien que l'Europe embrasse la doctrine américaine de réciprocité. Si le protectionnisme de Chamberlain triomphe dans la politique commerciale de l'Angleterre, il y a des chances qu'une nouvelle période de réciprocité s'ouvre dans le Vieux-Monde.

Mais l'Angleterre parviendra-t-elle à transformer son immense empire colonial en un Zollverein de plus de 400 millions ? Les cinq nations, comme les a le premier appelées R. Kipling, avaient constitué pendant la guerre une sorte de conseil suprême de l'empire britannique. On pourrait se demander si le développement de la conscience nationale des Dominions pendant la guerre va se poursuivre dans le sens de nationalisme intégral, ou bien, si au contraire la

collaboration intime qui est résultée de la guerre va produire une tendance à resserrer les liens un peu lâches de l'empire et réaliser ainsi le rêve grandiose de l'impérialiste Chamberlain ?

L'évolution qui avait déjà commencé à s'opérer depuis le début du siècle dans les idées anglaises et l'intimité réalisée pendant la guerre entre la métropole et ses Dominions donnent toutes les raisons de croire à une transformation complète du régime douanier britannique. Lloyd George disait dans son discours le 30 avril 1917 : « Le Conseil impérial a adopté le principe de préférence douanière en faveur des produits des différentes colonies britanniques qui est considéré comme un des plus grands événements de la guerre. Le changement dans le régime des douanes signifie en réalité la transformation de l'Angleterre libérale en Angleterre protectionniste¹ ». Attendons la suprême décision de la prochaine conférence impériale qui sera tenue au mois de juin de 1921.

La France meurtrie par la grande catastrophe, a besoin de réparations urgentes pour reconstituer son économie nationale; il est à souhaiter qu'elle cesse dans l'avenir d'être un simple « spectateur » du développement économique mondial, et qu'elle joue le rôle qui lui convient dans l'histoire de la civilisation.

Mais pour que le monde renaisse des cendres de

1. *Journal de Genève* du 1^{er} mai 1917, cité par Poznanski dans sa thèse.

l'immense incendie qui l'a consummé, pour que les grandes œuvres de réorganisations économiques, soient possibles, il faut que toutes les nations collaborent consciencieusement et sincèrement. Pour qu'on puisse établir entre les peuples les plus lointains une cordialité de rapports et une confiance réciproque dans ces temps nouveaux où le pragmatisme est devenu, dirait-on, la religion de la vie privée et publique, il faut absolument une certaine dose de moralité publique internationale. Le monde crut, à un moment donné, avoir trouvé un guide dans la personne de M. Wilson, mais dès qu'il fut parti de l'Europe, déçu, en laissant les autres dans la déception, on l'a traité comme un généreux théoricien d'une noble candeur.

Puissent les feux intermittents des projecteurs de la Société des Nations jeter leurs rayons bienfaisants sur le monde meurtri, et servir de véhicule à l'accomplissement des suprêmes devoirs de l'humanité !

Vu et permis d'imprimer :

*Le Recteur de l'Académie
de Paris,*

P. APPELL.

Vu :

Vu :

Le Doyen,

Le Président de la Thèse,

F. LARNAUDE.

TRUCHY

APPENDICE

A. — Liste des principaux traités de commerce contenant la clause conditionnelle ¹(réciprocité).

4 avril 1783	entre les Etats-Unis et la Suède.
5 avril 1783 ..	— la Russie.
10 sept. 1785 ..	— —
11 juill. 1799 ..	— —
3 juill. 1815 ..	— le Bey d'Alger.
4 sept. 1816 ..	— la Suède.
14 mars 1825 ..	la Russie et la Prusse.
5 déc. 1825 ...	les Etats-Unis et la Conf. de l'Amérique Centrale
26 avril 1826 ..	— le Danemark.
15 juin 1827 ...	le Mexique et les Pays-Bas.
20 déc. 1827 ...	les Etats-Unis et les Villes Hanséatiques.
26 avril 1828 ..	le Brésil et le Danemark.
12 déc. 1828 ...	les Etats-Unis et le Brésil.
1 mai 1828 ...	— la Russie.
1 mai 1829 ...	les Pays-Bas et la Colombie.
27 août 1829 ...	les Etats-Unis et l'Autriche.
10 avril 1831 ..	— —
5 avril 1831 ..	— le Mexique.
7 avril 1832 ..	le Mexique et les Villes Hanséatiques.
18 déc. 1832 ...	les Etats-Unis et la Russie.
20 janv. 1836 ..	— le Venezuela.
4 déc. 1836 ...	la Grèce et la Suède.
26 déc. 1836 ...	le Mexique et l'Espagne
27 mai 1837 ...	le Venezuela et les villes Hanséatiques.
12 fév. 1838 ...	la France et Haïti.

1. Les traités cités dans l'ouvrage ne sont pas mentionnés dans cette liste. Consulter de Martens, de Clercq, Glier.

26 mars 1838 ..	le Vénézuela et le Danemark.
3 juill. 1838 ..	l'Angleterre et l'Autriche.
25 sept. 1840 ..	la Belgique et la Grèce.
6 juin 1843 ...	la France et l'Equateur.
13 oct. 1845 ...	le Portugal et le Royaume de Wurtemberg.
25 juin 1847 ...	les Villes Hanséatiques et le Guatémala.
21 nov. 1848 ..	l'Angleterre et Libéria.
17 nov. 1850 ..	la France et la Belgique.
31 déc. 1851 ...	les Pays-Bas et le Zollverein.
27 déc. 1855 ...	les Villes Hanséatiques et le R. des Deux-Siciles.
29 déc. 1855 ...	l'Autriche et les Pays-Bas.
14 juin 1857 ...	la France et la Russie.
20 déc. 1862 ...	les Pays-Bas et Libéria.
26 fév. 1871 ...	les Etats-Unis et l'Italie.
26 déc. 1872 ...	la Russie et la Serbie.
8 mai 1875 ...	les Etats-Unis et la Belgique.
10 mai 1877 ...	le Portugal et la Bolivie.
22 nov. 1894 ...	les Etats-Unis et le Japon.
20 mars 1895 ..	le Pérou et le Japon.
5 nov. 1895 ..	le Brésil et le Japon.

**B. — Liste des principaux traités de commerce,
contenant la clause inconditionnelle.**

19 nov. 1794 ..	l'Angleterre et les Etats-Unis.
28 fév. 1817 ...	la France et le Royaume des Deux-Siciles.
17 juin 1818 ...	la Prusse et le Danemark.
17 mars 1824 ...	l'Angleterre et les Pays-Bas.
16 juin 1824 ...	— le Danemark.
18 avril 1825 ...	— la Colombie.
8 janv. 1826 ..	la France et le Brésil.
2 nov. 1826 ..	le Danemark et la Suède.
26 déc. 1826 ...	l'Angleterre et le Mexique.
20 déc. 1828 ...	le Brésil et les Pays-Bas.
7 mars 1831 ..	le Mexique et le Chili.
17 oct. 1837 ...	l'Angleterre et la Hollande.
5 juin 1837 ...	— et la Conf. Pérou-Bolivienne.
1 mai 1841 ...	la Suède et la Ville de Brème.
23 juin 1850 ...	les Etats-Unis et le Sultan de Bornéo.
8 juin 1851 ...	la Suisse et la Sardaigne.
6 sept. 1855 ..	— l'Angleterre.
12 janv. 1859 ..	la Russie et —
23 juill. 1862 ..	la Belgique et —
9 avril 1863 ..	— l'Italie.

12 mai 1863 ...	la Belgique et les Pays-Bas.
3 août 1863 ...	l'Angleterre et l'Italie.
22 mai 1865 ...	la Belgique et le Zollverein.
30 mai 1865 ...	l'Angleterre et —
16 déc. 1865 ...	— l'Autriche-Hongrie.
31 déc. 1865 ...	l'Italie et le Zollverein.
30 avril 1868 ..	l'Angleterre et l'Autriche-Hongrie.
13 mai 1869 ...	la Suisse et le Zollverein.
22 fév. 1870 ...	l'Italie et l'Espagne.
27 juin 1875 ...	la Roumanie et l'Autriche.
27 mars 1876 ..	— la Russie.
14 nov. 1877 ..	— l'Allemagne.
10 mai 1880 ...	la Serbie et l'Italie.
17 juin 1881 ...	la Roumanie et les Pays-Bas.
19 mai 1882 ...	la Serbie et la Grèce.
6 janv. 1883 ..	— l'Allemagne.
17 janv. 1885 ..	— la Belgique.
16 déc. 1886 ...	la Russie et la Roumanie.
14 fév. 1890 ...	l'Angleterre et la Serbie.
30 mai 1892 ...	la France et la Colombie.
1 juin 1894 ...	l'Italie et l'Argentine.
1 déc. 1894 ...	— le Japon.
19 oct. 1895 ...	le Danemark et le Japon.
4 avril 1896 ..	l'Allemagne —
4 août 1896 ...	la France —
8 sept. 1896 ..	les Pays-Bas —
10 nov. 1896 ..	la Suisse —
2 janv. 1897 ..	l'Espagne —
26 janv. 1897 ..	le Portugal —
2 juill. 1897 ..	la Bulgarie et la Russie.
24 juill. 1897 ..	— l'Angleterre.
6 nov. 1900 ..	le Mexique et le Nicaragua.
22 juin 1904 ...	l'Allemagne et la Belgique. ¹⁾
15 juill. 1904 ..	— la Russie.
3 déc. 1904 ...	— l'Italie.
25 janv. 1905 ..	— l'Autriche-Hongrie.

1. Traités allemands spécialisés.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES DE DROIT INTERNATIONAL

- Bonfils.** — *Droit international public*, 1894, 6^e édit., Paris.
- Calvo.** — *Le droit international*, t. I, 1896, 4^e éd., Paris.
- De Cussy.** — *Phases et causes célèbres de droit maritime des Nations*, t. I, 1856, Leipzig.
- Despagnet.** — *Précis du droit international privé*, 1891, 2^e éd. — *Essai sur les protectorats*, 1896, Paris.
- Funck-Brentano et A. Sorel.** — *Précis du droit des gens*, 1900, 3^e éd., Paris.
- Hall.** — *International law*, 1895, 4^e éd., Oxford.
- Klüber.** — *Droit des gens moderne de l'Europe*, 1861, Paris.
- Martens (de).** — *Traité du droit international*, t. I, 1883, Paris.
- Moore.** — *A Digest of International law*, 1906, Washington.
- Pasquale-Fiore.** — *Nouveau droit international public*, 1869, Paris.
- Pinheiro-Ferreira.** — *Cours du droit public interne et externe*, t. II, 1830, Paris.
- Poinsard.** — *Etudes du droit international conventionnel*, 1894, Paris.
- Pradier Fodéré.** — *Traité du droit international public européen et américain*, t. IV, 1906, Paris.
- Weiss.** — *Manuel du droit international privé*, 1914, 7^e éd., Paris.
- Wharton.** — *A Digest of International law*, 1887, Washington.
- Wheaton.** — *Eléments du droit international*, t. I, 1874, 5^e éd., Leipzig.

OUVRAGES ECONOMIQUES

- Amé.** — *Etude sur les tarifs de douane et sur les traités de commerce*, 1876, Paris.
- Arnauné.** — *Le commerce extérieur et les tarifs de douane*, 1911, Paris.
- Augier et Marvaud.** — *La politique douanière de la France dans ses rapports avec celle des autres Etats*, 1911, Paris.
- Boiteau.** — *Les traités de commerce*, 1863, Paris.
- Bouchaud.** — *Théorie des traités de commerce*, 1777, Paris.
- Brouilhet.** — *Précis d'Economie politique*, 1912, Paris.
- Cauwès.** — *Cours d'Economie politique*, t. II, 1893, 3^e éd., Paris.
- Fawcett.** — *Manual of political economy*, 1883, London.
— *Free trade and protection*, 1879, London.
- Fontano-Russo.** — *Traité de politique commerciale*, 1908, Paris.
- Funck-Brentano et Dupuis.** — *Les tarifs douaniers et les traités de commerce*, 1896, Paris.
- Gide.** — *Cours d'Economie politique*, 1909, 12^e éd., Paris.
- Lavergne.** — *L'Union commerciale des Alliés après la guerre*, 1917, Paris.
- Leroy-Beaulieu (P.).** — *Traité théorique et pratique d'économie politique*, vol. IV, 5^e éd., Paris.
- Nogaro et Moye.** — *Les régimes douaniers*, 1910, Paris.
- Perreau.** — *Cours d'Economie politique*, t. II, 1916, Paris.
- Poinsard.** — *Libre échange et protection*, 1893, Paris.
- Rambaud.** — *Eléments d'Economie politique*, 1895, Paris.
- Smart.** — *The return to protection*, 1904, London.
- Taussig.** — *The tariff history of the United-States*, New-York.
- Théry.** — *Les progrès économiques de la France*, 1908, 5^e éd., Paris.
- Wolowski.** — *La liberté commerciale*, 1869, Paris.

THESES

- Benott.** — *Etude sur les capitulations entre l'Empire ottoman et la France*, Nancy, 1890.
- Bonnet.** — *La clause de la Nation la plus favorisée*, Grenoble, 1900.

Farra. — *Les effets de la clause de la nation la plus favorisée et la spécialisation des tarifs douaniers*, Paris, 1910.

Hepp. — *Théorie générale de la clause de la Nation la plus favorisée en droit international privé*, Paris, 1914.

Mages. — *Les conséquences de l'article 11 du traité de Francfort*, Paris, 1911.

Poznanski. — *La clause de la Nation la plus favorisée*, Fribourg (Suisse), 1917.

Veillevitch. — *Les traités de commerce*, Paris, 1892.

ARTICLES DE REVUES

Caillard. — La politique fiscale de Chamberlain, dans *Revue Economique internationale*, mars 1904.

Deschamps. — Critique de la stipulation de réciprocité, dans *Journal des Economistes*, 15 décembre 1919.

Dupuis. — La clause de la Nation la plus favorisée, dans *Bulletin de la Fédération des industriels et des commerçants français*, juin-juillet 1916.

Hornbeck. — The most favored nation clause, dans *The American Journal of international law*, april, july, oct. 1909.

Hoschiller. — Les dangers de la guerre économique, dans la *Revue de Paris*, mai 1916.

Leroy-Beaulieu (P.). — Les traités de commerce de l'Europe centrale, dans *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1892.

— Les tarifs généraux et les traités de commerce, dans *L'Economiste français*, 10 novembre 1877.

— Le régime des tarifs généraux, dans *L'Economiste français*, 10 juin 1881.

Jones (L.). — The american interpretation of the most favored nation clause, dans *The Annals of American Academy of Political and social sciences*, september 1908.

Lehr. — La clause de la Nation la plus favorisée et la persistance de ses effets, dans la *Revue de droit international et de législation comparée*, 1893.

Mallet. — Le sophisme de la réciprocité, dans la *Journal des Economistes*, 15 mai 1879.

- Matlekovits.** — Le régime commercial de l'Europe et des Etats-Unis d'Amérique, dans *Revue économique internationale*, avril 1907.
- Oncken.** — L'article onze, dans la *Revue d'Economie politique*, 1891.
- Stone.** — Most favored nation relations between Germany and United-States, dans *North American Review*, 1906.
- The continental tariff system, dans *The Annals of American Academy of Political and social sciences*, september 1908.
- Taylor.** — Protection, expansion and international competition, dans *The Annals of American Academy of Political and social sciences*, january 1914.
- Truchy.** — Etude sur le commerce extérieur de la France de 1891 à 1902, dans *Revue d'Economie politique*, t. XVIII 1904.
- Visser.** — La clause de la Nation la plus favorisée dans les traités de commerce, dans la *Revue du droit international et de législation comparée*, 1902.
-

OUVRAGES SPECIAUX

- Cavaretta.** — *La clausola della nazione piu favorita*, 1906, Palermo.
- Glier.** — *Die Meistbegünstigungs-Klausel*, 1905, Berlin.
- Herod.** — *Favored nation treatment, an analysis of the most favored-nation clause*, 1901, New-York.
- Schraut.** — *System der Handelsverträge und der Meistbegünstigung*, 1884, Leipzig.
-

OUVRAGES DIVERS

- Buckle.** — *Histoire de la civilisation en Angleterre*, t. I, 1881, Paris.
- Depping.** — *Histoire du commerce entre le Levant et l'Europe depuis les Croisades jusqu'à la fondation des colonies d'Amérique*, t. II, 1830, Paris.

Girault. — *Principes de colonisation et de législation coloniale*
1904, 2^e éd., Paris.

May (G.). — *Le traité de Francfort*, 1909, Paris.

Pillet. — *Régime international de la propriété industrielle*,
1911, Paris.

RECUEIL DES TRAITES

De Clercq. — *Recueil des traités de la France.*

Dumont. — *Corps universel diplomatique du droit des gens*
ou *Recueil des traités depuis Charlemagne.*

Martens (de). — *Recueil des principaux traités.*

— *Nouveau Recueil général de traités.*

— *Nouveau supplément au Recueil des traités.*

ABREVIATIONS

P. A. et A. — Puissances Alliées et Associées.

H. P. C. — Hautes Parties contractantes.

U. D. — Union douanière.

N. R. G. — Nouveau recueil général.

R. T. — Recueil des traités.

S. — Supplément.

T. — Tome.

P. — Partie.

p. — page.

Vol. — Volume.

Art. — Article.

Cont. — Continuation.

Ed. — Edition.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	7
Chapitre Premier. — <i>Première période.</i> — Depuis ses origines lointaines jusqu'en 1776	15
Chapitre II. — <i>Deuxième période :</i> 1776-1825. — L'ap- parition de la clause de réciprocité (Qualified reci- procal form)	32
Chapitre III. — <i>Troisième période :</i> 1825-1860. — L'ex- tension de la clause américaine et la quasi-élimina- tion de la clause inconditionnelle	48
Chapitre IV. — <i>Quatrième période :</i> 1860-1881. — Le triomphe du libre-échange. La réapparition de la clause inconditionnelle	62
Chapitre V. — <i>Cinquième période :</i> 1881-1902. — La résurrection du protectionnisme. La dualité des tarifs douaniers	79
Chapitre VI. — <i>Sixième période :</i> 1902 jusqu'à nos jours. — La spécialisation allemande. Le néo-pro- tectionnisme anglais	91
Chapitre VII. — <i>Particularités de la clause.</i> — Limi- tations et restrictions	104
Conclusion	125
Appendice	132
Bibliographie	135

